Mariana Batista | Ednaldo Ribeiro | Rogério Arantes (Orgs.)

AS TEORIAS E O CASO

Mariana Batista
Ednaldo Ribeiro
Rogério Arantes
(organizadores)

AS TEORIAS E O CASO

Mariana Batista
Ednaldo Ribeiro
Rogério Arantes
(organizadores)

AS TEORIAS E O CASO

Santo André
2021

Revisão e Normatização do Texto
M&W Comunicação Integrada

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa
Paolo Malorgio Studio

Impressão
RB Digital

CATALOGAÇÃO NA FONTE
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

T314 As teorias e o caso / Organizado por Mariana Batista, Ednaldo Ribeiro e Rogério Arantes. — Santo André, SP : EdUFABC, 2021.

568 p. : il.

ISBN: 978-65-89992-02-8

1. Ciência Política. 2. Teoria Política, Brasil. I. Batista, Mariana, org. II. Ribeiro, Ednaldo, org. III. Arantes, Rogério, org.

CDD 22 ed. – 320.981

Elaborado por Helen de Almada Zepelim – CRB-8/10376

EDITORA ASSOCIADA

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

A Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) orgulha-se de ser uma instituição que ao longo de sua história tem oferecido inestimáveis contribuições para o desenvolvimento científico e para a reflexão sobre os grandes problemas nacionais. Este livro expressa, de forma exemplar, essa tradição.

Para além de sua inegável atualidade e rigor científico, o livro expressa outra característica que marca nossa Associação: a diversidade de perspectivas teóricas e metodológicas, estruturada por meio de suas Áreas Temáticas (ATs).

A ABCP possui 17 ATs, em torno das quais estruturam-se os subtemas que constituem nossa disciplina[1]. São, assim, um retrato significativo da configuração da Ciência Política no país, transformando-se – e, principalmente, sendo ampliadas – ao longo do tempo, de acordo com os movimentos internos ao próprio campo. Contando com associadas e associados de diferentes instituições e regiões do país, refletem a diversidade das trajetórias de formação e das experiências de docência, pesquisa e atuação profissional da disciplina.

Gestões anteriores da ABCP têm estimulado a produção de livros apoiados nas ATs. O resultado está em publicações de qualidade, que são um recurso para ampliar as análises e debates públicos sobre o estado da arte da disciplina e, principalmente, os desafios com que nos defrontamos, em contextos específicos. Por isso, são também parte de um processo no qual se constroem memórias da Ciência Política no país.

1 Das 17 Áreas Temáticas que compõem a ABCP hoje, 14 participaram deste livro. Infelizmente, três delas comunicaram aos organizadores do livro sua impossibilidade de compor a coletânea, por diferentes razões.

Apoiando-se no desenho das Áreas de Trabalho, gestões anteriores publicaram *A Constituição de 1988, trinta anos depois* (Editora UFPR, 2018) e *A Ciência Política no Brasil: 1960-2015* (FGV, 2016). Dando sequência a essas iniciativas, a presente gestão apresenta o livro *As teorias e o caso*, escrito por pesquisadoras e pesquisadores que participam da coordenação das Áreas de Trabalho neste momento, organizado por membros da diretoria ampliada da ABCP e publicado pela Editora da UFABC.

Trata-se de um incentivo à reflexão, a partir de diferentes áreas e perspectivas, sobre o modo como nossos modelos teóricos respondem aos desafios colocados pela política brasileira no presente. Seu contexto é, também, o do alinhamento permanente da ABCP com valores democráticos e com o respeito à pluralidade. Nesse sentido, este livro demonstra a diversidade das contribuições da Ciência Política, não apenas ao voltar-se para o próprio campo, mas também ao pensar a democracia no país, fornecendo bases sólidas para a análise e a crítica política, mapeando desafios e abrindo caminho para novas agendas de pesquisa.

Flávia Biroli, Fernando Guarnieri e Luciana Tatagiba
Diretoria da Associação Brasileira de Ciência Política (2018-2020)
Setembro de 2020

INTRODUÇÃO

O Brasil vem passando por mudanças expressivas nos campos político, econômico, social e das relações internacionais na última década. No campo político, passamos pela segunda experiência de impedimento presidencial desde a redemocratização. A estabilidade das relações entre poderes cedeu lugar a um quadro de maior imprevisibilidade e conflitos. O sistema partidário, que apesar de elevada fragmentação se estruturava basicamente em torno da disputa presidencial entre dois partidos (PT e PSDB), também se transfigurou significativamente nas eleições de 2018. O Presidente da República que tomou posse em 2019 optou por não formar um governo de coalizão, como tinha sido a regra até o momento. Órgãos de controle e fiscalização ganharam graus cada vez maiores de autonomia e lideraram operações de combate à corrupção e ao crime organizado, com destaque para a operação Lava Jato, hoje bastante questionada por seus métodos. Acrescente-se ao cenário a novidade do uso intenso de mídias alternativas nas campanhas eleitorais e a disseminação de informação em quantidade e velocidade nunca antes vista. Tomadas em conjunto, essas transformações mudaram a face da democracia política erguida a partir de 1988.

No campo econômico, a crise que se arrasta desde 2015 fez desabar as taxas de crescimento e agravou o quadro fiscal, variável central da estabilidade alcançada nas décadas de 1990 e 2000. O desequilíbrio das contas públicas aumentou a preocupação com o volume e a qualidade dos gastos do Estado, afetando igualmente a formulação e implementação de políticas públicas. No campo social, novas formas de manifestação ganharam força e tem sido um grande desafio interpretar as clivagens sociais por elas representadas. Movimentos sociais os mais diversos buscam maior expressão e influência sobre as decisões. Identidade e diversidade se tornaram

centrais no debate, ao mesmo tempo em que uma inédita polarização percorre o seio da sociedade e tem impacto sobre a política.

A incorporação de segmentos por meio de políticas de inclusão diminuiu seu ritmo ao passo que reformas econômicas e trabalhistas, orientadas para o mercado, apontam para outro modelo de desenvolvimento social. Por último, no campo das relações internacionais, a política externa do país tem passado por uma profunda reorientação, ao passo que questões sistêmicas como integração, imigração e clima, dentre outras, seguem desafiando a diplomacia brasileira e demais agentes que atuam no plano da política internacional.

Nesse contexto de grandes transformações, a Ciência Política é chamada a rever os modelos de análise desenvolvidos especialmente no período de maior estabilidade institucional. Em outras palavras, de que modo a disciplina tem reagido a essas novas questões, responsáveis por colocar em dúvida o conhecimento acumulado até aqui? Para responder essa pergunta é preciso antes fazer um balanço da produção brasileira de Ciência Política das últimas décadas, cujo êxito é, em geral, reconhecido por todos nas mais diversas frentes de pesquisa nas quais se estrutura a disciplina.

A tarefa deve partir de um duplo movimento de identificação de quais foram ou têm sido as principais teorias incorporadas desde fora no estudo da experiência brasileira, mas também de como as especificidades do Brasil como caso particular desafiaram aquelas teorias. Ao propormos este acerto de contas entre "As Teorias e o Caso", que dá título a este livro, imaginamos que as diversas áreas temáticas que compõem a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) terão a oportunidade de sistematizar abordagens teóricas que influenciaram os estudos sobre Brasil e, ao mesmo tempo, indicar nossas contribuições específicas ao desenvolvimento da própria Ciência Política e quiçá orientar a disciplina nesse período de turbulenta travessia.

O objetivo do presente volume é, portanto, oferecer um "mapeamento inserido", parafraseando o conceito de Peter Evans. Os autores da coletânea foram convidados a mapear primeiramente as principais linhas teóricas de explicação desenvolvidas nos respectivos campos de atuação e, em seguida, mostrar o diálogo feito a partir do caso brasileiro, sem descuidar das especificidades do nos-

so sistema político, das relações sociais e do legado histórico que fazem do Brasil também um caso singular. Dessa forma, o exercício da comparação, por meio do qual a Ciência Política brasileira evoluiu significativamente nos últimos anos, é retomado neste livro sem perder de vista os elementos contextuais tão importantes para a compreensão adequada de nossa trajetória.

Com esse objetivo principal, o volume serve ao duplo propósito de realizar um levantamento dos principais argumentos utilizados na Ciência Política, oferecendo ao(à) leitor(a) um estado da arte atualizado, mas também um mapeamento das principais características do Brasil como caso concreto a desafiar teorias eventualmente importadas de outros contextos. Combinamos aqui, então, a revisão da literatura com o estudo de caso descritivo para oferecer reflexões baseadas em análises sólidas e contextualmente relevantes. Pode-se adiantar que o resultado geral não representa apenas um amplo mapeamento da disciplina, mas também, alcança o público mais amplo e interessado na discussão sobre política brasileira de forma geral, não se limitando assim a disputas conceituais próprias do âmbito acadêmico. Importante ressaltar que o escopo principal dos artigos está endereçado à Ciência Política, mas a relação com as demais disciplinas não deixa de ocorrer quando pertinente ao tema em questão.

O presente volume estrutura essas reflexões entre teorias e caso a partir de quatorze ângulos de investigação, cada um correspondente a uma das áreas temáticas da ABCP. Na perspectiva da "Participação Política", Débora Rezende e Monika Dowbor discutem a relação entre movimentos sociais e instituições participativas. Na perspectiva da "Representação Política", Maria do Socorro Braga e Bruno Speck discutem as lentes teóricas sobre o sistema de representação política brasileiro. Luiz Domingos Costa, Adriano Codato, Renato Perissinotto e Lucas Massimo, na perspectiva da "Sociologia Política", discutem as dimensões de análise e variáveis importantes para descrever o perfil das elites políticas. Na perspectiva do "Pensamento Político Brasileiro", André Kaysel e Jorge Chaloub discutem o conceito fundamental de populismo. Na perspectiva da "Política, Direito e Judiciário", Andrei Koerner e Fabricio Tomio analisam resultados de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal.

Na área de "Comunicação Política e Opinião Pública", Fernando Lattman-Weltman discute as relações entre meios de comunicação e opinião pública e seus efeitos sobre a democracia nacional. Na área de "Teoria Política", Rúrion Melo debate os temas de contra-públicos e subalternidade. Na área de "Estado e Políticas Públicas", Eliane Nascimento e Sidney Silva apresentam as teorias de difusão de políticas públicas numa perspectiva discursiva. Autores da área de "Política Internacional", Alexsandro Pereira e Dawisson Lopes discutem o tema da segurança e das instituições internacionais na produção científica nacional. Na área de "Gênero, Democracia e Políticas", Maria Ligia Elias e Daniela Rezende analisam os estudos feministas na produção acadêmica brasileira. Na área de "Política Externa", Mónica Salomón e Feliciano Guimarães analisam teorias de médio alcance e sua contribuição para os estudos de política externa sobre o Brasil. Na área de "Comportamento Político", Mario Fuks e Julian Borba debatem os sentimentos partidários. Magna Inácio e Marta Mendes, da área de "Instituições Políticas", revisam as conexões entre a produção nacional e as teorias internacionais na discussão das relações executivo-legislativo. Por último, Luiz Augusto Campos e Cristiano Rodrigues, na perspectiva de "Raça Etnicidade e Política", discutem a notória escassez de estudos sobre desigualdades raciais no Brasil.

Cada um dos capítulos apresenta discussão e tem sustentação própria ao mostrar como cada área temática vem fazendo esse diálogo entre as teorias e o caso brasileiro. Contudo, algumas leituras transversais são possíveis e relevantes para mostrar como a disciplina vem lidando de forma conjunta e com esforços compartilhados entre diferentes subáreas para explicar temas centrais da Ciência Política.

Um desses diálogos transversais entre as áreas pode ser visto na discussão sobre os efeitos da crise política recente. Partindo desse contexto, o Capítulo 3 explora como a renovação política acaba por afetar o recrutamento parlamentar e o perfil dos representantes políticos. Na dimensão eleitoral, o Capítulo 2 explora as organizações partidárias e o vínculo entre partidos e representantes. Já o Capítulo 12 analisa os vínculos partidários na perspectiva da identificação dos eleitores, o desalinhamento observado e também o forte crescimento do apartidarismo e de sentimentos negativos em relação aos partidos políticos.

Outra discussão que extrapola delimitações de subáreas diz respeito ao funcionamento das instituições políticas brasileiras e a relação entre os Poderes. No Capítulo 13 podemos ver a evolução do debate especialmente sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil e como nessa área o caso brasileiro foi responsável por fundamentar a construção de teorias sobre o presidencialismo multipartidário. O debate sobre o funcionamento dessas instituições avançou bastante, mas só se tornou efetivamente abrangente com a inclusão do Judiciário como instituição política fundamental. A atuação do Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política são temas discutidos em profundidade no Capítulo 5. Outro elemento que deve ser incluído na tentativa de compreensão do funcionamento das instituições políticas diz respeito às características dos governantes. Nesse ponto, o Capítulo 4 explora o avanço do populismo na América Latina.

Para além das instituições políticas, o funcionamento da democracia depende de sua dimensão social e da inclusão de diversos grupos em busca de seus direitos. O Capítulo 7 explora os conceitos de contrapúblico e novos conflitos na esfera pública. Já o Capítulo 1 explora a dimensão institucional da participação política, especificamente o contexto de institucionalização e desinstitucionalização de práticas participativas, que requerem novos sentidos para a participação social, para além da inclusão de movimentos sociais no processo decisório de políticas públicas. Os Capítulos 10 e 14 discutem a atuação política de grupos minoritários. O capítulo 10 aponta que embora gênero tenha sido incorporado como uma variável em pesquisas, a perspectiva feminista ainda não é bastante difundida na Ciência Política. O debate sobre política e desigualdades raciais é ainda completamente incipiente.

Por último, no campo internacional, o Capítulo 11 discute o esforço de construção de teorias de médio alcance, fazendo relação com o contexto brasileiro, e também a maior participação do Brasil na construção da nova Análise de Política Externa (APE) global. Já o Capítulo 9 olha mais diretamente para dentro, abordando a institucionalização da área de Relações Internacionais no Brasil e também oferece mapeamento dos estudos sobre o Brasil e instituições internacionais e agendas internacionais e regionais de segurança.

A partir dessas reflexões, individuais e também transversais, esperamos que o presente volume contribua para o desenvolvimento da Ciência Política no Brasil e para que, em conjunto, possamos oferecer mais e melhores explicações sobre o caso brasileiro, especialmente neste período de tamanhas incertezas.

1. PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS DA ESPECIALIZAÇÃO: PONTES ANALÍTICO-TEÓRICAS ENTRE MOVIMENTOS SOCIAIS E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL EM CONTEXTO DE MUDANÇAS

Debora Rezende de Almeida[1]
Monika Dowbor[2]

Introdução

Nas últimas décadas, o debate sobre democracia e participação no Brasil se sofisticou, superando a literatura da transição e seu foco no reestabelecimento da competição entre elites como central para a passagem do autoritarismo à democracia (STEPAN, 1988; LINZ; STEPAN, 1996), ao dar maior relevo aos atores sociais nesse processo (AVRITZER, 2002). O reconhecimento de que novos atores e formas de ação coletiva entravam em cena, com potencial para democratização do Estado e de suas práticas políticas, permitiu, igualmente, fugir de uma visão negativa da cultura política da região que,

1 Professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), pesquisadora do Grupo Repensando as relações sociedade e Estado (RESOCIE/UnB) e uma das coordenadoras da Área Temática de Participação Política da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

2 Doutora em Ciência Política pela USP, professora no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

apesar de apontar para o aspecto societal e cultural, resultava em grande desconfiança a respeito da democratização do Estado e do surgimento de instituições fortes (SADER, 1988; O'DONNELL, 1994). A participação foi fundamental para a democratização em dois momentos. Primeiro, quando os atores sociais, vinculados a uma noção de poder popular e consciência crítica em relação ao Estado, questionaram as bases autoritárias do Estado (TEIXEIRA, 2013). Segundo, quando os atores coletivos passaram a adentrar as instituições estatais propondo democratizá-las, por meio da defesa da participação no ciclo de políticas públicas relacionadas com direitos sociais (TATAGIBA, 2005). A atenção a esse fenômeno permitiu suplantar as bases teóricas que viam contradição entre mobilização social e institucionalização (AVRITZER, 2002).

Desse modo, a partir de uma ligação orgânica entre mudanças empíricas e desenvolvimento analítico para dar conta dessas transformações, os estudos sobre participação política no Brasil apresentaram caminhos analíticos *sui generis* influenciados por três marcos da Constituição de 1988: i) o surgimento de um padrão distinto de interação Estado e sociedade, ii) os novos marcos dos direitos sociais e iii) a institucionalização de mecanismos participativos. Nessa direção, nossas categorias foram forjadas e adaptadas para entender os contextos institucionais, primeiro no interior das *instituições participativas*, doravante IPs, e depois para lançar luz sobre os distintos repertórios de interação dos movimentos sociais e organizações civis com o Estado e a institucionalização de suas demandas em diversos subsistemas de políticas públicas.

Nos últimos anos e, mais fortemente, desde os protestos de junho de 2013 e o *impeachment* presidencial em 2016, a esfera pública foi tomada por um sentimento de insatisfação generalizada, expansão de protestos e diversificação das dinâmicas organizacionais e interativas dos movimentos, fenômenos que tensionam diretamente os três marcos pós-redemocratização apontados acima. Ao mesmo tempo, as distintas formas de interação Estado e sociedade, a institucionalização da participação e a paulatina consolidação dos direitos sociais são postas em xeque, por exemplo, a partir de medidas que afetam o financiamento de políticas sociais, como a EC

95/2016, que altera o regime fiscal do país, ou de posicionamentos políticos contrários à participação e ao ativismo, expressos publicamente pelo presidente Jair Bolsonaro. Nesse sentido, o processo de construção democrática (DAGNINO, 2002), marcado por um padrão de relação Estado e sociedade conflituoso, ao mesmo tempo que orientado por momentos de colaboração e partilha de poder entre movimentos sociais – identificados com o espectro político de centro e esquerda – e atores estatais, parece agora interrompido, em vias de desconstrução e/ou enfraquecimento.

Desse modo, estamos diante de uma conjuntura que interpela nossos pressupostos analíticos, bem como as bases sob as quais se construíram nos últimos 40 anos os padrões de interação Estado e sociedade. O fantasma da fraqueza das instituições democráticas no país voltou a espantar. Mas, ao invés de voltarmos às teses antigas que, como bem argumentam Mendes e Inácio no capítulo 13 dessa coletânea, não dão conta de explicar as especificidades de nossas instituições, propomos que o acúmulo no campo de estudos da participação política seja inspiração para as leituras futuras. Para compreender de onde viemos e para onde vamos no campo da participação, este artigo apresenta cronologicamente o debate do caso brasileiro (1970-2018) e o diálogo estabelecido com as teorias internacionais que muniram a área de estudos com categorias analíticas e formas inovadoras de olhar para o fenômeno participativo. Argumenta que o contexto político de institucionalização e desinstitucionalização de novas práticas e atores demanda a renovação dos sentidos da participação, para além da incidência dos movimentos sociais no processo decisório de políticas públicas. Deve-se considerar a emergência de novos processos participativos que defendem a incidência política no Estado e fora dele. Diante desse cenário, os próximos estudos podem se beneficiar de uma fertilização mútua entre as categorias, que tenderam a caminhar de maneira separada a partir das distinções entre participação institucional e movimentos sociais.

Vale ressaltar que processos de desinstitucionalização desafiam e desconstroem paradigmas, não possuindo conotação necessariamente positiva ou negativa. Por exemplo, a desinstitucionalização da saúde mental no Brasil, em termos de rompimento com o padrão de

hospitalização, foi um fator importante para a recuperação da autonomia e subjetividade dos indivíduos com sofrimento psíquico. No entanto, este artigo tratará de processos de desinstitucionalização a partir da ameaça ao princípio constitucional dos direitos sociais e da participação. Por um lado, esses processos podem ser acompanhados de inovações nas formas de se institucionalizar demandas de movimentos sociais conservadores, por outro, da emergência de novas formas de reivindicar a política no campo progressista[3].

O capítulo está dividido em três seções. Primeiramente, destaca os três grandes momentos da literatura sobre participação no Brasil e suas adaptações teóricas e metodológicas. De um lado, as pesquisas foram direcionadas para os processos de produção de políticas públicas, especialmente no Executivo. De outro, houve adaptações e reformulações analíticas das abordagens desenvolvidas alhures para acompanhar os distintos momentos e intensidades de interações entre Estado e sociedade: via entrada dos movimentos sociais e atores coletivos nas instituições participativas e a partir de distintas articulações no interior e fora do Estado. Em segundo lugar, discute a mudança de conjuntura política e os desafios para a agenda da participação, a partir da literatura de mudança institucional/organizacional. Mostramos que o paradigma institucionalista e as leituras pragmatista e relacional, desenvolvidas pelos estudos sobre interação movimentos sociais e o Estado no país, nos ajudam a compreender os processos concomitantes de institucionalização e desinstitucionalização.

Em seguida, argumentamos que a Ciência Política nacional, diante da premência de entender as instituições participativas e os processos de institucionalização de demandas dos movimentos, foi marcada por uma especialização empírica e teórica sem muitos pontos de contato entre ambas as literaturas. Sugerimos que a agenda futura pode se beneficiar da mútua fertilização entre suas categorias de

---

3 Entendemos conservadorismo *versus* progressismo como contrapontos, tal qual apresentado por Bobbio, no Dicionário de Política: "o conservadorismo existe só porque existe uma posição progressista" (2007, p. 243). Enquanto o conservadorismo visa a tradição, os costumes e a manutenção do *status quo* como parâmetro de organização da sociedade, o progressismo está associado à reforma e secularismo, com bandeiras diversas ligadas aos direitos.

análise e avançar em direção à construção de olhares múltiplos para as interações socioestatais, tanto por meio das instituições quanto fora delas. Em especial, categorias relativas aos repertórios de interação, aos encaixes institucionais e domínios de agência, subsistemas e regimes de políticas, articulação sistêmica e representação, contribuem para compreensão do duplo fenômeno de entrada de novos modelos e atores participativos e saída de outros, ou mesmo de convivência entre eles. Ademais, adaptações e inovações precisam ser realizadas para dar conta de uma modalidade de participação não institucional, cada vez mais frequente e demandada pelos atores.

Participação política e seus estudos: uma ecologia conceitual e analítica

A participação política é campo amplo de estudos, pois envolve desde o engajamento individual nas diferentes modalidades participativas, geralmente coberto pelos estudos comportamentalistas, até o engajamento de atores e grupos da sociedade civil e movimentos sociais em modalidades institucionalizadas e não institucionalizadas de interação com o Estado (ALMEIDA, 2018). Este capítulo examina os avanços teóricos e metodológicos dos estudos sobre participação e movimentos sociais, argumentando que caminharam de maneira disjuntiva, embora tratassem de um mesmo fenômeno, quando considerado em sua amplitude, a saber, a atuação de atores sociais em arenas de participação, intermediação e representação (SANTOS; PEREZ; SZWAKO, 2017). Vale notar que a separação dos objetos de estudo em alguma medida obedece a divisões cronológicas, considerando os temas e teorias mais em evidência em determinados períodos. Sugerimos que a produção pode ser dividida em três grandes momentos, que levam em consideração as arenas e atores envolvidos, as categorias de análise e os níveis de enfoque dos estudos. O primeiro momento esteve voltado à análise da pressão dos movimentos sociais e sociedade civil ao final do regime militar e durante a transição democrática (1970-1980); o segundo engloba duas décadas de debates (1990-2010), cujo foco central foram as IPs; e, o terceiro (2010-2018), apresenta um declínio da aposta da parti-

cipação nas IPs, embora haja diversificação do conhecimento com a expansão de experiências no nível nacional, e se direciona para a renovação das teorias dos movimentos sociais e as inovações nas suas práticas no que tange à maior interação com os governos do Partido dos Trabalhadores. Ademais, nesses momentos, as pesquisas direcionam o olhar para processos participativos em diferentes níveis de governo, bem como inovam em suas estratégias metodológicas.

Grande parte da literatura dos anos 1970 e início dos 1980 descreveu os movimentos sociais, observando-os pelo prisma da capacidade autônoma de ação e identidade, mobilização popular e recusa da interação com o Estado, que era considerado patrimonialista, corrupto e autoritário (JACOBI, 1980; BOSCHI, 1987). Foram privilegiadas análises das mais variadas formas de protesto como quebra-quebra, invasão de terrenos, mobilizações nos bairros etc., isto é, ação coletiva de caráter reivindicatório, contestatório e de ampla mobilização, desenvolvida fora dos poucos canais existentes de acesso ao Estado. Participar era categoria nativa da prática dos atores sociais, com conteúdo emancipatório das camadas populares, vinculado a uma noção de poder popular com forte adesão ao ideário da participação direta ou agência dos atores para transformação da sociedade, acesso aos recursos públicos e efetivação dos direitos (GURZA LAVALLE, 2011; TEIXEIRA, 2013). Essas ênfases marcam a entrada triunfal de autores estrangeiros, como Alain Touraine e Alberto Melucci, que passam a ser referências teóricas básicas do viés cultural que dominava então os estudos sobre movimentos sociais no continente europeu naquela época. Iluminava-se a potência inovadora e democratizante contida naqueles novos modos populares de mobilização, sem que as análises acompanhassem as transformações no sistema político-institucional então em distensão.

Quando houve a diminuição das formas disruptivas de mobilização, na medida em que se abriram novos canais de interação e interlocução com o Estado, a partir do fim de bipartidarismo e da vitória da oposição nas eleições ainda no regime militar, as relações entre os movimentos e o Estado foram registradas por essa literatura por meio de categorias como refluxo, cooptação, clientelismo e corporativismo (TELLES, 1987). Tratou-se mais de uma avaliação normativa

do que de resultados de pesquisas propriamente ditas, visto que os movimentos deixaram de ser maciçamente estudados (CARDOSO, 1983), a não ser por grupo pequeno de pesquisadores que apontava para a importância de se analisar essas interações para além de categorias dicotômicas. Trata-se de um conjunto restrito de textos produzidos, marginais em termos de volume de produção em relação à abordagem preponderante e por não terem se configurado em uma nova vertente teórica sobre os movimentos sociais naquele momento (PAOLI, 1995; TELLES, 1987; BOSCHI, 1987; CARDOSO, 1984; BOSCHI; VALLADARES, 1983; JACOBI, 1980).

À guisa de exemplo, traremos aqui o trabalho de Boschi "Arte da Associação: Política de Base e Democracia no Brasil", de 1987, tendo em vista sua importância na introdução da temática da institucionalização e da relação entre os movimentos sociais e as instituições políticas. Seu foco teórico recai nas interações entre o Estado e a sociedade e sua análise é guiada pelo esforço de entender de que maneira os movimentos sociais – como aqueles que contestam a eficácia dos canais institucionais existentes para o processamento de demandas –, contribuem para a democratização das práticas sociais, de um lado, e conseguem atingir seus objetivos, de outro. Para entender isto, o autor observa o grau e os limites da abertura institucional do Estado, a capacidade das coletividades de remodelar as instituições e consolidar canais duradouros de participação e representação de interesses e as transformações internas nos próprios movimentos (BOSCHI, 1987).

Ainda que não explicite seu conceito de institucionalização, depreende-se das suas proposições uma chave analítica importante que será retomada nos estudos dos anos 2010. A institucionalização dos movimentos pode ser desdobrada, mostrava Boschi, em dois componentes: um que visa à construção de canais de representação; outro, à interação institucionalizada, e os dois pressupõem o aproveitamento da estrutura institucional existente, como partidos ou sindicatos, e/ou criação de novos canais e espaços. A ênfase do autor recai nas relações dos atores dos movimentos com os partidos, achado mais evidente do trabalho de campo, as quais provocaram cisão e fragmentação nos movimentos. A parte da construção

de novas mediações foi deixada subdesenvolvida, justificada pela centralização do processo de decisão política no Estado brasileiro da época (BOSCHI, 1987, p. 167), e a construção do canal de representação próprio ficou como uma possibilidade para o futuro (BOSCHI; VALLADARES, 1983).

Assim, o debate acadêmico que trouxe o lado popular e a ênfase no repertório de protestos nos anos 1970 se arrefeceu diante da crescente interação dos movimentos com a política institucionalizada. A ênfase nas interações institucionalizadas dos movimentos sociais com o Estado e outros atores sociais ganhou terreno na passagem da década de 1980 a 1990 e se instalou como o prisma de análise. Vale notar que os processos de democratização na América Latina, de um lado, e a crescente crítica à inefetividade das instituições da democracia liberal, de outro, contribuíram para esta mudança de olhar no que tange às relações Estado e sociedade em diferentes países. A participação deixaria de ser um dos problemas da governabilidade (HUNTINGTON, 1975), para se tornar indispensável a ela, ganhando centralidade as inovações participativas em distintos continentes que propunham conectar participação cidadã com decisões sobre políticas (FUNG; WRIGHT, 2003). Destacam-se os Conselhos de Governança de bairro em Chicago, o Planejamento Descentralizado em Kerala, Índia, e os Conselhos Comunais na Venezuela.

No Brasil, o Orçamento Participativo (OP), criado a partir de 1989, seria uma das experiências participativas centrais a partir da década seguinte, responsável por mudar o olhar para a interação institucionalizada de movimentos e sociedade civil com o Estado. Ao lado do OP, os conselhos de políticas, inspirados em experiências nascentes de conselhos populares, especialmente na área da saúde na zona leste de São Paulo, materializaram os princípios constitucionais da participação da comunidade na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas[4], possibilitando a inserção institucional dos movimentos no Estado e o controle social do mes-

4 Especialmente nos capítulos da Constituição que tratam das políticas de saúde, educação e assistência social.

mo (DAGNINO, 2001, p. 96). Autoras como Telles (1987), Paoli (1995) e Dagnino (2001) defendiam que, se o lado promissor dos movimentos passava pela democratização das relações na sociedade, pelo rompimento com a cultura autoritária e pela construção de uma nova cidadania, o âmbito da realização desse potencial seria justamente os espaços de participação institucionalizada. Nesses espaços, os atores partícipes não estariam sujeitos diretamente ao legado cultural do passado, que marca relações em outros âmbitos. Dito de outra maneira, os movimentos sociais constituíam atores promissores ao trazer e reivindicar a inclusão dos que não eram contemplados, ouvidos e vistos até então, mas esse caráter só podia ser efetivado em espaços munidos de pluralidade, publicidade e coletividade, os quais permitissem o reconhecimento dos outros como portadores dos direitos (DAGNINO, 2001; ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000; PAOLI; TELLES, 2000).

Nos anos 1990 e 2000, as IPs ocupam os holofotes, guiando os estudos sobre participação e as categorias de análise para compreensão de seu funcionamento e potencial para democracia. Os significados da participação também se alteram, de popular para cidadã, associada ao processo de formação das vontades coletivas com vistas a incidir nas decisões políticas e projetos sociais. Neste período, ocorre a diversificação dos atores sociais com a multiplicação de organizações não governamentais (ONGs) e organizações civis que atuarão tanto na implementação de políticas e projetos em parcerias com governos em diferentes níveis quanto nas instituições participativas, notadamente conselhos de políticas e orçamentos participativos.

A disseminação de espaços institucionais de participação foi responsável por operar uma grande inflexão nos estudos sobre participação. Inicialmente orientados pela aposta na democratização do Estado e do processo de formulação de políticas públicas, os estudos apostaram em categorias como inclusão, controle social e partilha do poder decisório. Essas categorias são inspiradas na teoria da democracia participativa, cuja referência central é o livro "Participação e teoria democrática", de Carole Pateman (1992), além de emergirem de pesquisas empíricas sobre experiências participativas em distintos países. Durante esta década, muito influenciadas

pelas experiências locais de conselhos de políticas e pela difusão do OP em várias cidades, as pesquisas se concentraram especialmente nos municípios, a partir de estratégias de estudo de caso que investigavam a partilha de poder entre atores sociais e governamentais, nos momentos de debate e decisão.

Nos anos 2000, continuamos a nomear o fenômeno participativo a partir da saliência com que nossos objetos empíricos se apresentavam na realidade, mas com maior sofisticação analítica. A disseminação de conselhos de políticas em diferentes áreas, para além daquelas previstas na Carta de 1988, e a indução governamental via legislação e normativos para expansão dos conselhos ligados a políticas sociais constitucionalizadas (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015), fizeram avançar os estudos sobre IPs em diferentes campos de pesquisa, especialmente nas ciências sociais (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015). Quanto aos níveis de análise, os estudos mantiveram o olhar para o local, incluindo em alguma medida o nível estadual. Os enfoques analíticos também se diversificaram. Apesar da continuidade da preocupação com as dinâmicas internas de participação, a operacionalização de ideais da teoria deliberativa, desenvolvidas alhures, fez avançar o debate no país, com indicação de variáveis e indicadores para medir a deliberatividade das IPs, por exemplo, presença ou não de debate, contestação, tipos de temas propostos e decididos (LÜCHMANN, 2002; AVRITZER, 2007a, 2010; CUNHA; ALMEIDA, 2011).

O olhar para os resultados da participação se intensificou, haja vista a desconfiança a respeito de sua efetividade. Como fatores explicativos, ou condicionantes da qualidade participativa, destacavam-se o perfil dos atores, associativismo, comunidades de políticas, desenho institucional, vontade política e setor de política pública (WAMPLER; AVRITZER, 2004; FARIA, 2007; CÔRTES, 2002). Neste sentido, a categoria polissêmica de efetividade – deliberativa, participativa, representativa, decisória – foi avaliada. As análises que focaram nos resultados da participação no interior dos próprios espaços, no que tange às decisões sobre políticas públicas e ao controle e fiscalização do Estado, adotaram principalmente técnicas qualitativas, como entrevistas e análise de conteúdo. Já as pesquisas sobre os

resultados externos às IPs, inicialmente orientadas pela opinião dos próprios participantes, inovaram na adoção de técnicas quantitativas, por exemplo, estabelecendo correlações entre a presença de IPs e a gestão municipal de algumas políticas públicas (CUNHA, 2007; PIRES, 2011; PIRES; VAZ, 2010).

Outra inovação analítica importante, a partir de meados da década de 2000, será a categoria da representação política, responsável por introduzir um debate qualificador das diferentes modalidades participativas no país. As pesquisas bebem de fontes teóricas estrangeiras que questionam a insuficiência dos modelos participacionistas e deliberacionistas para entender dinâmicas representativas, de um lado, e os limites das leituras que reduziram o conceito e a prática da representação à ideia de governo representativo, de outro (PARKINSON, 2006; REHFELD, 2006). Ao mesmo tempo, produzem análises com estatuto teórico próprio. Considerando que espaços de participação geram dinâmicas de representação e intermediação, a necessidade de se atentar para formas de representação não eleitoral, geralmente lidas como essencialmente participativas, introduz no debate acadêmico dimensões analíticas não aventadas pelas antigas lentes. No Brasil, foi importante mostrar que as experiências formais e institucionalizadas, ao contrário da maioria do debate acadêmico internacional, não excluem completamente formas de autorização, embora limitadas, além do mais, os estudos vêm contribuindo para o debate sobre *accountability* não eleitoral (AVRITZER, 2007b; GURZA LAVALLE; ISUNZA, 2011; ALMEIDA, 2015; ISUNZA; GURZA LAVALLE, 2018; ALMEIDA, 2020).

A partir da década de 2010, a multiplicação de instâncias participativas no nível nacional e a intensificação da interação entre Estado e movimentos sociais, desde a eleição presidencial de Lula, em 2003, inauguraram um novo momento nos estudos participativos. Há uma ampla alteração no campo da participação no país, do ponto de vista dos atores, arenas, formas de interação e categorias de análise. Embora a literatura sobre IPs perca a primazia, há diversificação neste campo de estudos e deslocamento para o nível nacional, especialmente com a multiplicação de conferências de políticas públicas em áreas diversas de direitos (PIRES, 2011) e a ampliação de con-

selhos de políticas nacionais em áreas nunca cobertas, como direitos LGBT e pessoas com deficiência. Neste campo, ampliam-se os estudos sobre efetividade, agora entendida a partir dos *outputs* produzidos pelas IPs[5], e mantém-se o olhar para a efetividade deliberativa, mas com inovações (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). O giro sistêmico da teoria deliberativa, responsável por um deslocamento do olhar de experiências individuais e no nível micro para a articulação entre atores e arenas no nível macro encontrou terreno fértil no país (PARKINSON; MANSBRIDGE, 2012). As experiências institucionalizadas brasileiras em subsistemas de políticas têm gerado maneiras distintas de se aproximar do problema da efetividade deliberativa, uma vez que fatores como o desenho institucional e a circulação dos atores nos distintos espaços ganham relevância explicativa para a possibilidade de articulação entre atores e arenas (CUNHA; ALMEIDA, 2016; MENDONÇA, 2016). A interação não seria meramente ocasional, mas estimulada por um sistema institucionalizado de participação que conecta distintos níveis de deliberação e estes com o Estado. Além disso, os casos empíricos sugerem a relevância de uma perspectiva meso – deslocando o foco do sistema para os subsistemas deliberativos de políticas públicas – e fundada na análise de redes (SILVA; RIBEIRO, 2016).

Mas a principal mudança no campo de pesquisas, desde o início da década, é a profusão de estudos sobre as interações entre movimentos sociais e o Estado, conforme apontado acima, que rompem as barreiras analíticas entre ambos (ABERS; VON BÜLOW, 2011; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; CARLOS, 2012; DOWBOR, 2012; SZWAKO, 2012; SILVA; OLIVEIRA, 2011; TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011; ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007). Trata-se de uma agenda de pesquisa que retoma os estudos sobre movimentos sociais que estavam adormecidos no campo das ciências sociais no país desde a redemocratização, recuperando e reatualizando ideias já desenvolvidas por Boschi (1987) sobre a abertura do Estado e a capacidade das coletividades atuarem em

5 Por exemplo, para medir *outputs,* avalia-se resultados a partir de resoluções produzidas por estes espaços, que pelo seu caráter formal teriam maior poder de incidência nas decisões sobre políticas tomadas pelo Estado. Anteriormente, estudava-se especialmente as atas das reuniões e o que elas registravam sobre o debate e as decisões (AVRITZER, 2007a; 2010).

seu interior e com um conjunto de atores políticos. As intensas interações entre os movimentos sociais e os governos petistas por meio das instituições impulsionam essa agenda a buscar novas ancoragens teórico-analíticas[6] diante da insuficiência da perspectiva dos Novos Movimentos Sociais focada nos aspectos socioculturais (TOURAINE, 1985; MELUCCI, 1985). Essa busca produz importantes diálogos com a literatura norte-americana principalmente focada, por sua vez, em dinâmicas contenciosas, entre movimentos e Estado (TARROW, 1998; MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 2006; TILLY; TARROW, 2007), ao mesmo tempo que cria um conjunto de categorias nacionais.

As categorias dicotômicas que, como mostramos, vigoraram na última onda de estudos de movimentos sociais dos anos 1980, como autonomia *versus* cooptação ou institucionalização *versus* mobilização, são matizadas pela adoção da mútua constituição, repertório de interação (ABERS; TATAGIBA; SERAFIM, 2014), ativismo (ABERS; VON BÜLOW, 2011), autoridade prática (ABERS; KECK, 2013), padrões de ação coletiva (CARLOS, 2012), encaixes institucionais e domínios de agência (GURZA LAVALLE et al., 2019), regime e subsistemas políticos (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018).

O conceito de repertório de interação (ABERS; TATAGIBA; SERAFIM, 2014) contribui para a sistematização dos distintos ativismos que borram as fronteiras entre Estado e sociedade (ABERS; VON BÜLOW, 2011). Nesse conceito, as *performances* contenciosas passam a coabitar com as táticas via instituições sem que se decrete a desmobilização ou cooptação de movimentos. Ao lado da participação institucional, ações como ocupação de cargos comissionados e contatos e negociações com os políticos (política de proximidade), são percebidos como repertórios dos movimentos. Outro ganho analítico foi incorporar ao repertório de interações e aos padrões de ação coletiva o caráter cooperativo ou colaborativo entre movimentos e atores institucionais em torno da produção de políticas públicas (GIUGNI; PASSY, 1998; CARLOS, 2012).

---

6 Vale destacar que o novo olhar analítico também foi direcionado para entender processos históricos de institucionalização de demandas de movimentos no Estado, como é o caso do movimento de saúde desde o período militar (DOWBOR, 2012).

Para compreensão dos processos de institucionalização de políticas públicas passou a ser importante considerar como movimentos sociais e organizações pressionam o Estado a agir por meio de distintos repertórios, e como a interação socioestatal pode igualmente criar condições e capacidades estatais necessárias para a ação. Abers e Keck (2013) argumentam que o Estado precisa adquirir autoridade prática para desenvolver políticas públicas e, para isso, depende em larga medida de capacidades que não são exclusivas a ele, e que estão presentes em outros atores e organizações. Organizações não estatais também podem desenvolver autoridade prática, quando desenvolvem capacidades para resolução de problemas e conseguem mobilizar o reconhecimento público e dos principais tomadores de decisão.

Ademais, o retorno para formas de interação diversificadas entre Estado e movimentos sociais foi responsável por reavivar uma categoria importante do primeiro momento de estudos, a saber, a noção de ativismo. Ela deixa, contudo, de ser categoria a explicar ações extrainstitucionais, para vislumbrar formas de ativismo institucional, juntando duas categorias até então impensadas dentro de um marco de compreensão, de um lado, dos movimentos sociais como agentes de contestação ao Estado e, de outro, da autoridade estatal como resultante exclusivamente do monopólio da coerção e da autoridade de *júri* concedida por normas e mecanismos autorizativos. Para além do ativismo que ocorre quando movimentos sociais constroem redes dentro da burocracia (ABERS; TATAGIBA, 2015), a literatura recente começa a discutir o ativismo como categoria que não é exclusiva da ação dos movimentos, mas envolve ação criativa e contestatória também por parte de atores estatais (ABERS, 2019). Neste sentido, os estudos sobre ativismo se beneficiaram de uma agenda de pesquisa paralela responsável por descortinar a heterogeneidade estatal, sem fronteiras definidas em relação à sociedade (MIGDAL, 2001). Na prática, existem múltiplas partes e fragmentos e diversas alianças e coalizões entre Estado e sociedade que desafiam a demarcação restrita entre o Estado que faz as regras e a sociedade que é simplesmente recipiente das mesmas.

Para além de vislumbrar as ações extrainstitucionais e institucionais dos movimentos, seria importante diferenciar a capacidade de

os atores influenciarem nos processos decisórios. A abordagem de domínio de agência busca fazer esta distinção ao mirar para os processos de institucionalização de médio alcance (GURZA LAVALLE et al., 2019). Dela faz parte o conceito de encaixes, definidos como sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal (instrumentos, regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e por meio dos quais atores sociais tornam-se bem-sucedidos em influenciar de modo mais perene as instituições políticas a seu favor (GURZA LAVALLE et al., 2019, p. 30). Este conceito, emprestado da neoinstitucionalista Theda Skocpol (1992), ilumina os pontos de acesso aos processos decisórios, abertos pelo Estado ou construídos pelos próprios atores, com a importante característica de serem finitos no tempo. O ator bem-sucedido no encaixe, pode ser desencaixado em outro momento e outro ator pode ocupar esse espaço. Para evitar esta instabilidade, os atores procurariam criar, portanto, o domínio para sua agência, definidos como configurações de encaixes institucionais articulados vertical e horizontalmente que favorecem sua capacidade de agir. A construção de domínio de agência implica o reconhecimento da legitimidade de um dado ator coletivo, bem como a concentração de recursos e ações em seu benefício, com a consequente exclusão parcial ou total de concorrentes. Ou seja, trata-se de institucionalização por meio da qual os atores buscam tornar sua atuação mais perene no Estado.

Por fim, as interações socioestatais são compreendidas para além da estrutura de oportunidades políticas ou contexto político, ambos conceituados como circunstâncias exógenas à ação dos próprios atores. Abers, Silva e Tatagiba (2018), partindo da perspectiva relacional e pragmática da ação, rompem com a separação entre contexto e movimentos. Os movimentos sociais, argumentam os autores, estão inseridos nas relações de interdependência com os diversos atores e instituições com os quais estão em interação cotidiana. Para captar essa realidade, sugerem então o conceito de estruturas relacionais e apontam para duas delas como importantes para análises de movimentos sociais e políticas públicas: a de regime político, entendido como "configuração das relações entre os atores politicamente relevantes, a qual condiciona o acesso às discussões

e decisões governamentais", e os subsistemas de política pública, definidos "como configurações de poder específicas a cada setor de política pública, que conferem aos movimentos sociais diferentes condições de acesso e influência"[7] (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p. 17). As mudanças tanto no regime quanto no subsistema de políticas seriam resultado da interação entre atores com visões distintas de mundo e da mudança na correlação de forças entre eles. Assim como na noção de encaixes e desencaixes, a estrutura relacional impactaria na capacidade de os movimentos influenciarem no processo decisório.

O saldo de aproximadamente quatro décadas de interação entre teorias e o caso brasileiro, no que tange à ação de movimentos sociais e organizações civis em sua interação com o Estado, é positivo tanto na diversificação das experiências cobertas, quanto no desenvolvimento teórico-analítico. No estudo das IPs, saímos de uma leitura microfocada nos espaços e interação entres os atores que as compõem, para uma compreensão sistêmica do fenômeno da efetividade deliberativa e participativa. Integramos os estudos sobre as instituições participativas no debate mais amplo da representação – além da simples complementaridade com o governo representativo –, incluindo ainda como condicionantes de sua capacidade de incidir nas políticas públicas sua interação com o sistema político – partidos, Legislativo e burocracia. A renovação dos estudos dos movimentos sociais foi responsável por descortinar um mundo mais amplo de interações socioestatais, inclusive introduzindo a preocupação com os processos de institucionalização, que habitam os estudos neoinstitucionalistas, e a reconfiguração do Estado e da sociedade civil, esta última aventada nos estudos iniciais sobre a necessidade de atentar para a transformação dos movimentos. Esses desenvolvimentos serão centrais para compreensão da participação em novo cenário político e, consideramos, podem ter influências mútuas nos estudos sobre interação Estado e movimentos. Porém, esse caminho está por

7 Os autores reconhecem que a questão do regime político esteve presente, de alguma maneira, nas noções de vontade política que pautaram o debate das IPs, bem como a ideia de subsistemas foi uma dimensão importante nos estudos que se voltaram para áreas específicas de setores de políticas. Contudo, em ambos os casos as dimensões operam como algo exógeno e não relacional.

ser trilhado. Na última década, a agenda de pesquisa que envolveu vários dos pesquisadores antes focados nas IPs, ao invés de operar de maneira complementar acabou por se desenvolver separadamente, gerando uma divisão no campo de estudos da participação com dois efeitos. De um lado, foi responsável por fazer recordar os limites da categoria participação voltada apenas para certo tipo de dinâmicas institucionalizadas, a saber, as IPs. De outro, acabou levando a uma semântica ao mesmo tempo divisionista do campo, na medida em que os estudos sobre fenômenos como protestos e interação institucionalizada entre movimentos e Estado passaram a não ser mais identificados com o campo acadêmico da participação.

Diante do contexto político atual pouco afeito à participação, em seu sentido ampliado, coloca-se como desafio compreender em que medida as categorias desses dois campos e a possível mútua fertilização entre elas podem explicar as distintas formas de interação Estado e sociedade, do ponto de vista dos processos não só da institucionalização, mas também da desinstitucionalização agora em curso. Antes, será necessário, refletir sobre como ocorrem as mudanças institucionais que podem afetar a participação.

Contexto político, institucionalização e desinstitucionalização

Nas seções anteriores pudemos acompanhar uma série de categorias que contribuem para descrever e explicar diversas facetas da institucionalização de movimentos e suas demandas no Estado. Por um lado, essas lentes analíticas foram desafiadas na medida em que, desde junho de 2013, os protestos e ocupações começaram a movimentar as ruas e outros espaços públicos, questionando por diversos motivos e orientações ideológicas a interação dos movimen-

tos com o Estado[8]. Por outro, começaram a ocorrer mudanças no sentido de enfraquecimento e extinção de certas instituições desde o *impeachment* da presidenta Dilma, as quais encontraram no Decreto n. 9.759/2019[9] a máxima expressão deste projeto anti-participativo. Assumindo aqui uma postura normativa – a de estudar instituições e atores que têm buscado ampliar a democracia e os direitos – nos pareceu importante chamar esse processo de desinstitucionalização, nos perguntando sobre a capacidade analítica dos conceitos apresentados antes para entender os processos da institucionalização para a reflexão desse novo fenômeno. Para ancorar essa discussão, recorremos à literatura sobre desinstitucionalização e, no sentido mais amplo, a sobre as mudanças institucionais.

Tomamos aqui dois caminhos possíveis oferecidos pela literatura. O primeiro vai ao encontro dos neoinstitucionalistas históricos que trabalham com a mudança institucional. O segundo traz a discussão sobre a desinstitucionalização no interior da sociologia organizacional. Os dois paradigmas serão contrastados com visões de mudança que envolvem a agência dos atores e sua ação criativa. Levando em consideração a continuidade das instituições no tempo inscrita na essência do conceito, a pergunta que fizemos para essa sintética revisão é: O que explica as mudanças que resultam no desmonte, revogação ou extinção de instituições? Queremos refletir sobre como as instituições mudam e sobre as variáveis que explicam a desinstitucionalização, argumentando que é essencial para avaliar tanto a capacidade dos movimentos e organizações continuarem a incidir nas políticas públicas, como para observar as mudanças possíveis nas interações socioestatais. Afinal, o contexto político parece apontar para uma mudança de regime, tal como formulado por Abers, Silva e Tatagiba

8 A partir de um campo denominado autonomista presente nos protestos, prega-se o anticapitalismo e antiestatismo, já no chamado campo patriótico, a crítica à participação não é central, mas aparece nas formas de questionamento dos governos petistas a respeito de um suposto "aparelhamento do Estado" de movimentos sociais e aliados partidários (ALONSO, 2017; DIAS, 2017). Nas ocupações de escolas, o retorno ao vocabulário da autonomia surge em meio a propostas de sociabilidades alternativas que buscam um modo de fazer política que não seja capitaneado por entidades ou pelo Estado – em alguma medida o veja como inimigo – e que não dependa de recursos públicos (TEIXEIRA, 2018).

9 O Decreto n. 9.759/2019 extingue um conjunto de conselhos, comissões, colegiados da administração pública federal, criados por meio de decretos, atingindo vários conselhos nacionais que envolvem a participação da sociedade civil.

(2018), que afetará os subsistemas de políticas e a relação dos movimentos com dinâmicas institucionais e extrainstitucionais.

É preciso realçar que a estabilidade das instituições tem sido muito mais estudada do que as mudanças institucionais, até pela própria natureza da concepção de instituições que, a despeito das diferenças conceituais, põe intrinsecamente a ênfase na estabilidade e continuidade (MAHONEY; THELEN, 2010). Inauguram os estudos da mudança institucional aqueles que a apontavam como resultado de causas exógenas tais como choques externos e mudanças ambientais. A mudança seria nestes casos abrupta e resultaria na descontinuidade. São apontados como causas exógenas os enquadramentos interpretativos importados ou impostos por fora das instituições. Também é considerada como causa exógena às instituições a entrada dos novos atores antes ausentes nas instituições, que conseguem desfazer as práticas dominantes e impor suas alternativas de preferências (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 5). Outro tipo de explicação passa pelo conceito de conjunturas críticas, entendidas como períodos em que os constrangimentos usuais sobre as ações não estão operando ou estão relaxados, e nos quais ocorrem mudanças drásticas nos paradigmas (COLLIER; COLLIER, 2002; CAPOCCIA, 2016). É importante dizer que a indicação da causa exógena tende a explicar as mudanças abruptas, mas não exclui também a possibilidade de a mudança ser incremental.

As mudanças incrementais, que mereceram muito menor atenção dos analistas, conforme apontam Mahoney e Thelen (2010), podem ter causas endógenas. Essa premissa exige uma concepção ligeiramente diferente de instituições, a que realça seu caráter instrumental distributivo: por alocarem recursos de maneiras diferentes e para tipos particulares de atores, excluindo outros, as instituições expressam uma configuração de interesses que tende a ser contestada e, portanto, são marcadas por tensões constantes e são "sempre vulneráveis à mudança" (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 8). Os autores propõem quatro tipos de mudança endógena e incremental. Todos têm em comum a ênfase na ação estratégica dos atores que buscam alterar as regras para que as instituições passem a funcionar em seu benefício e de acordo com sua visão de mundo. Outro ponto

importante é que o caráter incremental, isto é, aparentemente lento, das mudanças não significa que o efeito final não será radical.

O primeiro tipo de mudança incremental é denominado de deslocamento (*displacement*) e ocorre quando as regras existentes são substituídas por novas, seja de maneira abrupta, seja incremental, quando as novas regras são introduzidas paulatinamente pelos atores que no período anterior não tinham acesso às instituições. Aqui a análise leva em consideração a capacidade de resistência e grau de institucionalização das regras que estão ameaçadas pelos novos atores dotados de outra visão[10]: "se os apoiadores institucionais do antigo sistema se mostram incapazes de evitar a deserção às novas regras, então o deslocamento gradual pode ocorrer" (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 16).

O segundo tipo é chamado de *layering* e ocorre quando as novas regras são adicionadas às antigas, mudando de forma incremental o modo como as regras originais moldavam o funcionamento ou comportamento. As mudanças aqui são claramente mais sutis e ocorrem quando aqueles que desafiam o *status quo* não têm capacidade de mudar as regras originais de vez. Ao invés disto, vão introduzindo pequenas modificações que não geram impacto à primeira vista, mas sua soma ao longo do tempo pode alterar de forma considerável o resultado.

A *conversão*, terceiro tipo, ocorre quando as regras permanecem formalmente as mesmas, mas são interpretadas e implementadas de uma nova maneira. Aproveitando as ambiguidades ou obsolescência de antigas instituições, novos atores aproveitam as estruturas existentes para desenhar por dentro soluções alternativas para novos problemas.

Por fim, a mudança denominada de *drift* chama atenção para aquelas situações nas quais as regras formais permanecem inalteradas, mas seu impacto muda como resultado de mudança no contexto externo. Neste caso, é a inércia dos atores mediante essa nova situação externa que resulta nos impactos distintos daqueles almejados pelas regras originais.

Nos três primeiros tipos de mudança fica claro que a desinstitucionalização pode ser incremental, ainda que no plano do debate

---

10 No original: "*If institutional supporters of the old system prove unable to prevent defection to the new rules, then gradual displacement may take place*".

político apareça como abrupta e fatal. Em trabalho posterior com foco na América Latina, Levitsky e Murillo (2014) argumentam que nem o modelo incremental nem o abrupto são apropriados ou suficientes para explicar mudanças institucionais na região. A mudança frequentemente toma forma de "substituições em série", pois as instituições tendem a ser transformadas repetidamente de maneira abrupta e não parcialmente, mas por completo. As razões para estas mudanças contínuas estariam na origem destas instituições, fundadas na extrema incerteza sobre as regras do jogo e sobre a distribuição de preferências e na incongruência entre regras formais e estruturas subjacentes informais com poder de veto[11]. Em alguns casos, a mudança ocorreria por ativação das instituições por parte da pressão de atores da sociedade civil, sem necessária substituição, os quais demandam o cumprimento das regras, especialmente, a garantia de direitos estabelecidos em lei.

Não obstante as divergências, um ponto de suma importância nestas literaturas é que a desinstitucionalização não ocorre sem o concomitante processo de institucionalização, o que equivale dizer que a análise de mudança institucional nos impele a observar não só o que é desmontado ou alterado, mas também o que vem a ser construído no lugar e por quem. Veremos, a seguir, as consequências disso para o uso das categorias utilizadas para analisar as IPs e a interação dos movimentos sociais com o Estado. Os principais fatores da mudança seriam o grau de institucionalização das regras, a conjuntura crítica e a estrutura de oportunidades externa às instituições e a ação estratégica dos novos atores que se aproveitam de situações para introduzir alterações mais ou menos radicais. Apesar da literatura introduzir causas endógenas como fatores de mudança institucional, a ênfase recai sobre a ação intencional dos atores.

Mahoney e Thelen (2010) destacam o contexto político e as regras como fatores que permitem a emergência de tipos distintos de atores, mas o contexto é definido pela presença de atores com forte ou fraco poder de veto, e as regras como propriedades das instituições

11 Estas fragilidades são explicadas pelos seguintes fatores: instabilidade do regime – transições frequentes –, volatilidade eleitoral dos partidos, desigualdade social, importação de modelos institucionais e criação de desenhos institucionais de maneira rápida.

relativas à maior ou menor possibilidade de interpretação e cumprimento. Além disso, partem de uma concepção restrita de quem são os atores e da relação das instituições com o ambiente social.

No campo da sociologia organizacional, onde encontramos tanto a definição do termo de desinstitucionalização quanto uma interpretação mais culturalista desse processo, a desinstitucionalização se refere às situações em que as instituições se enfraquecem, mudam ou desaparecem (SCOTT, 1995), e o que explicaria a mudança seria a perda de legitimidade. Por que as instituições a perdem? Isso ocorre quando uma instituição não deu conta de algum desafio organizacional ou quando fracassou na reprodução de suas ações antes tidas como legítimas (OLIVER, 1992, p. 564). Oliver apresenta dimensões internas e externas que afetam a mudança institucional, tal qual a leitura institucionalista, porém considera pressões políticas, funcionais e sociais dentro e fora das instituições. O processo, portanto, pode ser interno e externo às instituições e incorpora a percepção da sociedade. Podemos pensar que as instituições dotadas de legitimidade restrita, isto é, com pouco reconhecimento público, podem sofrer do problema não da perda, mas da ausência da legitimidade no momento de seu enfraquecimento ou extinção por outros atores. De modo menos explícito, a abordagem da sociologia organizacional também ressalta, como os neoinstitucionalistas, que a desinstitucionalização de um conjunto de práticas pode estar associada frequentemente à chegada de novas práticas, dotadas de legitimidade.

Os atores que fazem parte das instituições ameaçadas respondem às pressões e tentam mudar os eventos internos e externos de maneira consciente, o que dá abertura para pensar resiliência e resistência. Para além da dimensão estratégica e consciente, os autores destacam que, sozinhas, ações deliberadas não explicam mudanças. Existem mudanças na organização e no meio ambiente sobre as quais as organizações exercem pouco controle e respondem passivamente ou mesmo de maneira inconsciente. Ainda, a mudança pode ser resultado das consequências não pretendidas da ação e reação dos atores e a probabilidade de que ocorra está mediada pelo componente histórico e temporal de institucionalização das regras – longevidade e persistência na aceitação das regras é um fator que fa-

vorece a estabilidade (SCOTT, 1995; OLIVER, 1992). Desse modo, a leitura organizacional coloca igualmente importância nos atores que perseguem interesses, mas ressalta que os próprios atores, seus locais e modos de atuação são socialmente construídos (SCOTT, 1995, p. 142). A institucionalização, porém, ainda é vista sob a chave do consenso e estabilidade, na medida em que o dissenso político e o conflito de interesses seriam críticos antecedentes da desinstitucionalização (OLIVER, 1992, p. 569).

Argumentamos que tanto a ideia de perda de legitimidade devido à falta de reconhecimento, ao apoio social e a chegada de novos atores, quanto a noção implícita de consenso, precisam ser contextualizadas a partir de uma leitura relacional, já presente nos estudos sobre interação movimentos sociais e Estado, apresentados anteriormente. É certo que o desenvolvimento de capacidades e reconhecimento público são essenciais para a autoridade prática dos atores e manutenção da legitimidade (ABERS; KECK, 2013). Mas também é relevante considerar que tanto o desenvolvimento destas capacidades como a percepção social sobre os atores e instituições são impactados pela disputa entre os atores de distintos campos. No entanto, esta disputa não se daria exclusivamente por choques políticos externos, entendidos de maneira exógena à ação, ou pela presença de novos atores que parecem emergir repentinamente, como supõem os neoinstitucionalistas. Conforme alertam Abers, Tatagiba e Silva (2018), o contexto político é resultado dos agenciamentos recíprocos de diversos atores, redes e instituições que neles agem. Os "novos atores" emergiriam desta dinâmica relacional e contestatória que se processa continuamente dentro e fora das instituições, dando vida a novos paradigmas e perda de legitimidade de outros. Na linha de interpretação neoinstitucional de cunho pragmatista, as instituições são diversas e várias de suas características são constantemente negociadas, não apenas devido ao dilema distributivo (MAHONEY; THELEN, 2010) ou pelo surgimento repentino do dissenso (OLIVER, 1992), mas porque os atores a todo tempo tentam transformá-la, agindo criativamente e em resposta à ação dos outros (BERK; GALVAN, 2013).

O campo da teoria de ação coletiva, com enfoque nos campos de ação estratégica dos atores, ajuda a compreender, igualmente, que o não cumprimento de um desafio organizacional se dá em função da interação e características da ação coletiva. Fligstein (2008) ressalta que os atores em organizações agem considerando também o que os outros estão fazendo. Atores sociais são habilidosos, mas a ação estratégica envolve a busca por fazer com que outros atores cooperem, e esta habilidade é fundamental para que novos campos estratégicos de ação emerjam e se mantenham (FLIGSTEIN; MACADAM, 2013). Os autores pensam os campos como estruturas flexíveis, sempre em conflito devido à heterogeneidade dos atores, o que torna extremamente desafiante a cooperação e a manutenção de posições no campo.

Por fim, ao considerar que a capacidade de resistência e criatividade dos atores é situada, ou seja, influenciada pelos constrangimentos institucionais e de recursos (ABERS, 2019), vale atentar para os riscos de um ambiente institucional em que a expectativa dos atores é a instabilidade. Para Levitsky e Murillo (2014), há um terreno fértil na América Latina, especificamente no Brasil, para que os atores apostem na constante transformação das instituições. Isto levaria a pensar que há um terreno fértil também à ação criativa e ao surgimento de novos atores que desafiam modos de ação que parecem consolidados. Porém, é importante investigar em que áreas ou subsistemas esta instabilidade é maior, visto que os autores parecem tratar de maneira homogênea as instituições e países da região. Neste ponto, também a literatura que coloca as interações socioestatais e agência dos atores sociais como mecanismos centrais de mudança pode ajudar na diferenciação. Lembrando que, apesar de considerar os atores sociais como importantes para mudança, Levitsky e Murillo (2014) os veem apenas como responsáveis por ativar as instituições fazendo relembrar as próprias regras para defesa de direitos. No campo organizacional, os atores sociais e movimentos não diretamente ligados à disputa institucional são importantes como fontes de legitimação e pressão por mudanças, mas não são pensados como atores que também podem disputar instituições.

Os estudos sobre encaixes institucionais dos movimentos nos revelam outro cenário, no qual instituições e regras estatais contribuem para a inserção de movimentos, ao mesmo tempo que são alteradas a partir da ação dos mesmos (DOWBOR, 2012; GURZA LAVALLE et al., 2019). Esta mistura de paradigmas para entender ação, mudança e interação socioestatal parece frutífera para o campo de pesquisa sobre os novos processos de institucionalização e desinstitucionalização da participação em curso no país.

Onde há desinstitucionalização, há institucionalização: como estudá-las?

Para os neoinstitucionalistas, há uma distinção entre o processo e o resultado da mudança (STREECK; THELEN, 2005). Isso significa introduzir nos nossos esquemas analíticos a possibilidade de o processo de mudança não resultar na completa desinstitucionalização das regras antigas. Levando em consideração o caráter instrumental distributivo das instituições, a agência dos atores sociais e políticos, o processo histórico de institucionalização e as tensões e os conflitos disso decorrentes, coloca-se como preeminente para a análise a atuação dos atores no sentido de resistência e resiliência para travar ou impedir a desinstitucionalização. Ademais, onde há desinstitucionalização, há institucionalização e em ambos processos, para além dos atores envolvidos em ações estratégicas e criativas, há não menos importantes componentes de deslegitimação de regras vigentes e legitimação de novas regras. As críticas em relação às correntes neoinstitucionalista e organizacional implicaram na atenção a outros fatores para compreensão das mudanças, especialmente quando se considera o campo da participação, como o processo de disputa entre distintos atores pela legitimidade de seus discursos e práticas, a habilidade dos atores sociais de estabelecer cooperação e coalizões, as distinções nos subsistemas de políticas em termos da instabilidade ou maior grau de institucionalização das regras, e o papel mais acentuado dos atores da sociedade na mudança institucional.

Integrar esses diferentes prismas nos estudos da participação é analiticamente possível e promissor, ainda que metodologicamente mais difícil. De um lado, os processos de institucionalização ao longo das últimas décadas tiveram como protagonistas atores entre o espectro centro-direita e esquerda, os quais operaram dentro dos três marcos de relação Estado e sociedade apontados inicialmente. Pode-se considerar que os atores políticos foram mais ou menos abertos à participação e à linguagem dos direitos[12], além de receptivos à sua compreensão por parte da academia. O processo atual de desinstitucionalização se dá em um marco de crescente protagonismo de atores da direita e extrema-direita, que não apenas se colocam publicamente contra estas formas de interação, como operam na base da desconfiança de grande parte dos acadêmicos e da universidade pública[13].

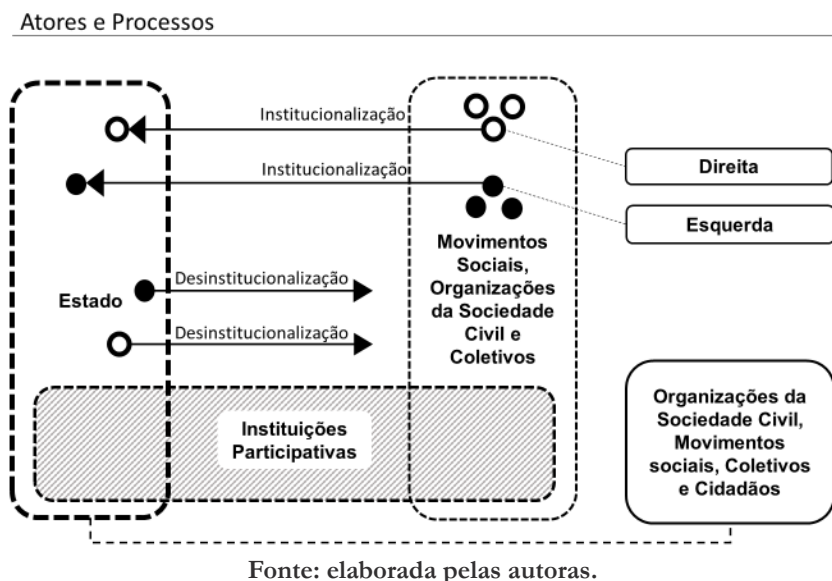
Por outro lado, se ignorarmos os novos processos de institucionalização em curso, tenderemos mais uma vez a seguir apenas os atores com os quais simpatizamos e cuja ação consideramos legítima, invisibilizando outro lado da arena política. O contexto atual é frutífero, pois as oposições e conflitos no nível do regime e dos subsistemas parecem mais facilmente demarcadas. É importante compreender, como mostramos antes, que não se trata apenas de meros processos de substituição das instituições (*displacement*), pois há diferentes níveis de mudança. Além do desafio metodológico de estudar o que foi alterado e os atores antes invisibilizados nas pesquisas, situados nos diferentes espectros políticos, a diversificação de formas e atores da participação nos coloca uma tarefa adicional. Vale lembrar que para além do *continuum* institucionalização/desinstitucionalização, as disputas políticas não se restringem ao modelo participativo "consolidado", como sinônimo de incidir nas decisões políticas estatais. Para a literatura dos anos 80 e nos discursos de alguns atores sociais

12 De acordo com Abers e Almeida (2019), ainda que disputado por outros projetos políticos, como o neoliberal e o neodesenvolvimentista, diferentes subsistemas de políticas públicas nos governos petistas tinham o projeto participativo como norte – ainda que enfraquecido. O final do governo Dilma Rousseff revela que o antigo par participativo-neoliberal, foi dando lugar à defesa do par projetos conservador-autoritário e neoliberal, que terá impacto nos três marcos apontados acima, de relação Estado e sociedade e da defesa de direitos sociais.

13 Vide Projeto Escola sem Partido e declarações recentes do ministro da educação a respeito do viés ideológico de esquerda e outras críticas à universidade pública.

do presente, participar retoma o sentido de incidência política – no sentido amplo de poder popular. A figura abaixo propõe captar a diversidade da participação e interação com o Estado.

Figura 1. Campo da participação: atores e processos

Fonte: elaborada pelas autoras.

A Figura 1 mostra um campo diversificado de interações socioestatais, composto por instituições participativas, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, coletivos e cidadãos. Há entre estes atores coletivos aqueles que disputam o acesso ao Estado e a incidência nas políticas públicas, em alguns casos alcançando a capacidade de decisão e outros que abrem mão desse tipo de incidência. Do ponto de vista legal, as IPs configuram o espaço mais hermético das interações socioestatais, uma vez que o acesso a elas é determinado por um conjunto de regras e processos de seleção.

Ao mesmo tempo, é o tipo de espaço que, geralmente, tem a disputa pela capacidade decisória inscrita em seus objetivos. Em seguida, há os movimentos sociais, as organizações da sociedade civil e coletivos (grupos de interesses, ONGs, e outros atores coletivos que

ganham força após as Jornadas de 2013), tanto da esquerda como da direita, que buscam acesso ao Estado, e a depender do contexto e dos subsistemas, passam pelo processo de institucionalização ou desinstitucionalização. Estamos nos referindo a atores que orientam sua ação diretamente para incidência política no Estado, mas que ao mesmo tempo têm uma influência no debate público e na disputa discursiva pela legitimidade de algumas políticas. Por fim, é preciso reconhecer que, nos últimos anos, emergem atores – ou começam a ser percebidos –, denominados aqui de organizações da sociedade civil e cidadãos que questionam tanto a linguagem dos direitos, por não se verem agraciados pelo Estado, quanto os modelos verticalizados de associação e repertórios de interação e sua aproximação com recursos estatais, e que propõem concepções distintas de sociedade e novas formas de sociabilidade. Podem buscar alguma incidência política no Estado ou não, inclusive sendo contra a interação com ele. Geralmente, são denominados de coletivos, como Marcha da Maconha e Black Blocs etc. Em vários desses casos – especialmente, entre os novos coletivos e atores sociais mobilizados –, as práticas ativistas digitais importam para caracterizar suas formas de ação e são elas próprias formas distintas de participação e ativismo que complementam ou não repertórios tradicionais de ação, algumas vezes reproduzindo e reforçando assimetrias nas organizações dos movimentos (VON BÜLOW; VILAÇA; ABELIN, 2018; VON BÜLOW, 2018). Diante desta pluralidade, como as categorias que discutimos na seção anterior, ajudam a entender os processos de participação? Indicamos aqui dois caminhos, um voltado à mútua fertilização entre categorias que caminharam em campos separados, da participação institucional e dos movimentos, para entender as mudanças, sabendo que não esgotam as possibilidades analíticas, e outro prospectivo, que aponta o longo caminho ainda a ser percorrido.

No que tange à primeira tarefa, a seção anterior indicou que a dialética entre institucionalização e desinstitucionalização precisa ser acessada a partir do foco nos atores de distintos campos e da interação entre eles. As categorias que focam a ação de atores, tais como ativismo institucional e repertório de interação, podem ser usadas para analisar como os atores "novos e velhos" estão acionando dis-

tintas e talvez novas táticas e *performances* de repertório seja para o enfraquecimento ou a extinção de certas instituições ao buscarem a construção de suas próprias instituições, seja para a manutenção de sua posição e resiliência às investidas de mudança. Isso significa colocar no centro das pesquisas os atores com os quais a literatura de instituições participativas e de movimentos sociais pouco têm trabalhado: como organizações da sociedade civil e movimentos que se situam no lado direito no espectro político. Nesse sentido, os conceitos de encaixe e de domínio de agência também são relevantes para entender a institucionalização dos outros atores e suas demandas[14]. Os encaixes, entendidos como artefatos institucionais disputados e construídos através de interações socioestatais, oportunizam aos atores a influência nos processos decisórios. Se os encaixes pressupõem pontos de acesso ao Estado, estes podem ser disputados e ocupados por outros atores. Os atores que costumávamos estudar podem perder o acesso – serem desencaixados – e os atores que até então estavam alijados do processo interativo sociedade-Estado se encaixam, dando alavancagem para seus objetivos e visão do mundo.

Por meio dos encaixes estes novos atores podem promover mudanças abruptas, por exemplo, redução de conselhos participativos da sociedade civil, bem como incrementais, como interferência nos processos vigentes através de reduções orçamentárias, introdução de novos membros alinhados aos novos paradigmas, suspensões temporárias da execução de programas para os fins de fiscalização, suspensão de concursos de funcionários públicos, entre outras ações que afetam o campo participativo. O conceito de domínio de agência, por sua vez, nos desafia a olhar o quanto estas mudanças abruptas e/ou incrementais introduzidas pelo novo conjunto de atores ganham paulatinamente graus de institucionalização, ou seja, são transformados em um conjunto de leis capazes de assegurar a permanência dessas mudanças a despeito dos resultados eleitorais.

É preciso também se perguntar quais são os fatores que explicariam o relativo sucesso ou fracasso das investidas contra o modelo

14 Rúrion Melo, neste volume, sobre o uso do conceito de contrapúblicos, de Nancy Fraser, para analisar os atores conservadores.

até então vigente que gerariam efeitos nas dinâmicas participativas. Existem algumas categorias mais amplas que captam a interdependência entre as instituições e movimentos sociais, a saber, a de regime político e de subsistema. É possível se perguntar quem são os políticos relevantes numa dada situação e qual sua relação com os movimentos. A resposta vai indicar o grau de acesso aos processos decisórios e capacidade de frear a desinstitucionalização por dentro das instituições. Ademais, o olhar para os subsistemas permite vislumbrar configurações específicas de atores e relações institucionais fazendo variar a capacidade de resistência ou desmonte a depender de um outro conjunto de variáveis, que sempre foi muito caro à literatura de participação. Assim, é possível se perguntar, tanto para as IPs quanto para a interação institucionalizada dos movimentos sociais qual é o peso da mudança de regime a depender do desenho institucional (IPs) ou do grau de institucionalização das demandas dos movimentos em cada política pública. Como características dos setores de políticas – orçamento, estrutura burocrática e estatal, natureza da política e a capacidade de agendamento na sociedade do problema – afetam a maior ou menor desinstitucionalização? Como a articulação com outros atores políticos e partidários influencia na resistência aos novos atores? Existiria reconfiguração nas comunidades de políticas e movimentos sociais que ajudariam a explicar encaixes e desencaixes?

Se é importante avaliar a ação a partir da disputa relacional entre os atores e as estratégias e distintos repertórios utilizados, a inspiração da perspectiva sistêmica da deliberação pode ajudar a compreender a composição do "cenário". Uma questão a se fazer é como os atores sistemicamente transitam em diferentes esferas e quais são os fatores que permitem a conexão de atores e discursos em defesa ou ataque à participação? Nesse processo, quais são dinâmicas de deliberação e como elas se conectam com outras formas de ação? Qual impacto dessa interação sistêmica de atores e espaços para as políticas públicas e influência no sistema político?

Outra composição analítica é a aproximação entre os campos de estudos sobre representação e interação, movimentos e Estado. Este último, embora tenha rompido as fronteiras entre ação contes-

tatória e colaborativa, continua a operar a partir das lentes da ação coletiva dos movimentos, pouco discutindo seus efeitos na representação política ou mesmo sua atuação como representantes. Essa relação começa a aparecer aos poucos a partir da linguagem da intermediação. Os movimentos seriam intermediários entre grupos e as instâncias de representação do Estado (ZAREMBERG et al., 2018). Mesmo na literatura de IPs, que deu maior atenção ao papel representativo dos atores sociais, ainda falta avançar na interação com o debate sobre representação eleitoral, especialmente no que tange à influência dessas modalidades participativas no chamado *gap* representativo, fenômeno mundial e no qual a literatura internacional tem avançado com mais rapidez que a brasileira. Há uma afinidade entre os estudos sobre interações socioestatais e os de representação, por exemplo, se enquadrarmos do ponto de vista da crise da representação. Organizações civis e movimentos sociais podem, de um lado, contribuir para aproximar demandas sociais das instituições políticas como os partidos, tornando-os mais reflexivos (VAN BIEZEN, 2014, SAWARD, 2008). De outro, coletivos e organizações vêm crescentemente explorando a crise, por exemplo, as organizações em prol do *impeachment* de Dilma Rousseff, estabelecendo discursos de ausência ou má representação (*misrepresentation*) dos partidos e de alguns políticos que terão efeito no sistema político, como o descrédito e a perda de legitimidade das instituições de representação (GUASTI; ALMEIDA, 2019; DIAS, 2017)[15]. Essas estratégias, algumas vezes, vieram acompanhadas no Brasil, nas últimas eleições municipais (2016) e nacionais (2018), do lançamento de candidaturas e outras formas de influência no repertório eleitoral, revelando a tentativa de construção de canais próprios de representação, como apontava Boschi (1987). A correlação entre movimentos e eleições é um campo ainda pouco explorado na literatura de movimentos sociais (MCADAM; TARROW, 2011), podendo se beneficiar da aproximação com a teoria da representação, que vem sendo renovada no Brasil e no mundo. Da parte dos atores sociais mobilizados fora

15 As autoras estudaram cinco organizações que se mobilizaram digitalmente e organizaram manifestações nas ruas durante o processo de *impeachment*: Movimento Brasil Livre (MBL), NasRuas, Vem pra Rua (VPR), Movimento Endireita Brasil e Revoltados Online.

do Estado, o debate sobre representação também se impõe. Entre as razões para a opção pela via não institucional estão a avaliação negativa que fazem dos governos e da desmobilização, algumas vezes da cooptação, resultante da aproximação entre sociedade civil e movimentos com o Estado, via IPs ou outras formas de interação. Essa avaliação é influenciada pela construção democrática incompleta no país, marcada pela inefetividade do Estado na garantia de acesso aos direitos a diferentes grupos da população. Ademais, a insuficiência do modelo liberal representativo, que aposta na liberdade e na presença de condições formais iguais para a cidadania, gera desconfiança quanto às possibilidades de transformação no interior deste modelo.

Por fim, é necessário desenvolver instrumentos analíticos para captar melhor a dinâmica dos atores sociais mobilizados fora do Estado ou que escapam à linguagem da institucionalização, para as quais a mútua fertilização entre as categorias existentes é insuficiente. De um lado, as dinâmicas de protestos não são novas, apesar de ficarem eclipsadas nos estudos sobre participação no Brasil (TRINDADE, 2017). De outro, há retomada de formas de protestos e ocupações em escolas, além do crescimento de grupos autonomistas que defendem formas mais horizontais e distantes dos partidos e sindicatos, como o Movimento Passe Livre e outras formas de organização coletiva nas periferias do país. É preciso adicionar também um grupo de atores que não possuía tradição de participação em protestos, que assumiram a bandeira do combate à corrupção e a liderança de protestos mais à direita do espectro político que, como apontado acima, utilizam-se do discurso de crise do sistema político e do governo.

Tatagiba e Galvão (2019) sugerem adicionar à análise dos eventos de protestos, geralmente pautadas nas categorias da teoria do confronto político, a visão marxista, destacando o papel da crise do capitalismo em sociedades periféricas e as contradições do legado dos governos PT. Os governos petistas foram responsáveis por mudanças políticas, simbólicas e culturais – avanço de direitos sociais e de minorias, mas que não chegaram a todos os grupos atingidos pela desigualdade – ao mesmo tempo que operaram pela conciliação das classes e manutenção de um projeto liberal no plano econômico.

Os protestos seriam resultado dessas contradições, mas ao mesmo tempo teriam contribuído para aprofundar a crise política.

Essas dimensões da desigualdade do capitalismo e da manutenção de formas excludentes e violentas do Estado com conjuntos amplos da população, parecem ser igualmente importantes para entender formas de sociabilidade emergentes, que retomam o clamor pelo poder popular e um outro tipo de sociedade. É importante lembrar, porém, que as dinâmicas direcionadas às críticas ao sistema político geram novas formas de participação – seja no campo mais progressista, seja no conservador. Algumas vezes, essas dinâmicas são espontâneas, outras marcadas por novos processos de mediação que nem sempre levam ao aperfeiçoamento da democracia e das instituições e cujo papel das tecnologias digitais é fundamental. Nesses casos, a categoria do "autoritarismo social" que, para Dagnino (2004), estava em desconstrução, embora ainda latente, volta a ser elemento importante para estudar a participação. Mais do que autoritarismo social, estaria em curso o fortalecimento de um projeto político autoritário-conservador, que parece disputar fortemente atenção em relação ao projeto democrático-participativo[16] (ABERS; ALMEIDA, 2019). Há ainda uma variedade de experiências, formas de participação e ativismos a serem descobertos, especialmente no que tange à participação digital, para a qual a Ciência Política brasileira está em franca desvantagem em relação ao debate internacional (BENNETT, 2012; ZHAO; LIN; DERUDDER, 2018).

Considerações finais

Neste artigo, apresentamos um balanço geral da produção acadêmica no campo dos estudos sobre participação e as categorias criadas no e para o Brasil em diálogo com o debate internacional. Essa produção foi dividida em três momentos, desde a década de 1970, os quais sugerem um processo paulatino de separação en-

16 O fortalecimento do projeto político conservador é visto por Tatagiba e Galvão (2019) também como resultado das contradições do petismo e suas políticas de inclusão que afetaram, material e ideologicamente as diferentes classes. Especialmente a classe média insatisfeita por ver seus projetos de ascensão social ameaçados (CAVALCANTE, 2015).

tre os estudos sobre participação institucionalizada e movimentos sociais. A partir da literatura sobre mudança institucional/organizacional, mostramos a importância de compreender processos concomitantes de institucionalização e desinstitucionalização e como a literatura mais relacional e pragmática da ação no país, já desenvolvida nos estudos sobre institucionalização de demandas dos movimentos, pode ser um complemento produtivo para a compreensão da mudança. Nessa direção, argumentamos que o contexto político atual marcado por alterações profundas nas dinâmicas participativas pode se beneficiar da mútua fertilização entre as categorias desenvolvidas nos campos, embora seja necessário inovar para dar conta de novas práticas e atores. O enfoque relacional nos alerta que, para além da ação estratégica dos atores e condições exógenas à ação, é importante estar atento à disputa pela legitimidade de discursos e práticas de atores situados em distintos campos, à habilidade dos atores sociais de estabelecer cooperação e coalizões, às distinções nos subsistemas de políticas em termos da instabilidade ou maior grau de institucionalização das regras, e ao papel mais acentuado dos atores da sociedade civil na mudança institucional.

O cenário atual aponta para a diversificação dos sentidos da participação. Mais do que incidir nas decisões políticas a partir de dentro da máquina do Estado, crescem propostas de incidência política, que consideram ou não atuar na arena estatal. Levando em consideração que processos de institucionalização são sempre inacabados (BOSCHI, 1987), será importante ao campo da participação um olhar ampliado, tanto de longitude (suas transformações ao longo do tempo) quanto de latitude (a variação nos atores e suas experiências com a democracia e com a participação). Para isso, deve-se investir na combinação das categorias, entre as quais destacam-se a noção de repertórios, encaixes, domínios de agência, subsistemas, regimes, articulação sistêmica e representação, ao lado das variáveis que sempre funcionaram como condicionantes ou fatores explicativos da participação. Os desafios metodológicos são imensos, tanto no que tange à integração de diferentes prismas de análise, quanto à aproximação com o desconhecido, tratando-se, algumas vezes, de atores pouco afeitos à linguagem da participação e dos direitos.

A tarefa é complexa e o único consenso possível é que saímos de uma zona de conforto em que o valor da participação para a democracia era um dado, para um ambiente em que este par está sendo questionado, bem como os próprios significados do que são a participação e a democracia.

Referências

ABERS, R. N. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian State. **Latin American Politics and Society**, v. 61, Special Issue, n. 2, p. 21-42, 2019.

ABERS, R.; ALMEIDA, D. R. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **As políticas da política:** desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e PT. São Paulo: Unesp, 2019, p. 373-399.

ABERS, R.; KECK, M. **Practical authority:** agency and institutional change in Brazilian water politics. New York: Oxford University Press, 2013.

ABERS, R.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: VON BULOW, M., ROSSI, F. (Orgs.). **Social movement dynamics:** New perspectives in theory and research from Latin American. Canada: Ashgate, 2015, p. 72-101.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, R.; SILVA, M.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, São Paulo, 105, p. 15-46, 2018.

ABERS, R.; Von BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, v. 28, p. 52-84, 2011.

ALMEIDA, C. A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate. In: MARTELLI, C. et al. (Orgs.). **Participação política e democracia no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018, p. 11-31.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas nas últimas décadas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015.

ALMEIDA, D. R. **Representação além das eleições**: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

______. Civil society representation and digital accountability in Brazilian participatory institutions. **Journal of Chinese Governance.** Publicado online, p. 1-29, 2020. https://doi.org/10.1080/23812346.2020.1721956

ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. Identidade e estratégia na formação do movimento brasileiro. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 79, p. 151-167, 2007.

ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. New Jersey: Princeton University, 2002.

______. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007a.

______. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007b.

______. **A dinâmica da participação social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BENNETT, W. L. The personalization of politics: political identity, social media and changing patterns of participation. **ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 644, n. 1, p. 20-39, 2012.

BERK, G.; GALVAN, D. C. Processes of Creative Syncretism: Experiential Origins of Institutional Order and Change. In: BERK, G., GALVAN, D. C. , HATTAM, V. (Orgs). **Political Creativity***:* Reconfiguring Order and Change. Philadelphia: University of Philadelphia Press, 2013, p. 29-54.

BLIKSTAD, K. D. **O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político**. O caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Campinas, Unicamp, 2012.

BOBBIO, N.; et al. **Dicionário de política.** Brasília: UnB, 13. ed., v. 1, 2007.

BOSCHI, R. R. **A arte da associação**: política de base e democracia no Brasil. São Paulo: Vértice, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

______; VALLADARES, L. P. Problemas teóricos na análise de movimentos sociais: comunidade, ação coletiva e o papel do Estado. **Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, n. 8, 1983.

CARDOSO, R. C. L. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, M. H. T. (Orgs.), **Sociedade e Política no Brasil Pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 215-239.

CAPOCCIA, G. Critical junctures. **The Oxford handbook of historical institutionalism**. Oxford University Press, 2016, p. 89-112.

CARLOS, E. **Movimentos sociais e instituições participativas**: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

COLLIER, R. B.; COLLIER, D. **Shaping the political arena**: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. 2nd ed. Notre Dame, Ind: University of Notre Dame Press, 2002.

CÔRTES, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Orgs.) **Democracia**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relumbre Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002, p. 167-210.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 135-161.

______; ALMEIDA, D. R. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, p. 109-124. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil: tendências recentes. **Journal of Iberian and Latin American Studies,** Melborne, Austrália, v. 7, n. 1, p. 75-104, 2001.

______. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

______. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DIAS, T. S. **É uma batalha de narrativas**: os enquadramentos de ação coletiva em torno do impeachment de Dilma Rousseff no Facebook. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

DOWBOR, M. **Arte da institucionalização**: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). Tese (Doutorado em Ciências Política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.) **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 111-133.

FLIGSTEIN, N. Theory and Methods for the Study of Strategic Action Fields. In: **Institutional Development and Change Conference**. Chicago: Northwestern University, 2008.

FLIGSTEIN, N.; MACADAM, D. **A theory of fields**. New York, NY: Oxford University Press, 2012.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy***:* institutional innovations in empowered participatory governance. London: Verso, 2003.

GIUGNI, M.; PASSY, F. Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. In: GIUGNI, M.; McADAM, D.; TILLY, C. (eds.). **From contention to democracy**. Lanham: Rowman & Littlefield. 1998, p. 81-108.

GUASTI, P.; ALMEIDA, D. Claims of misrepresentation: a comparison of Germany and Brazil. **Politics and Governance**, v. 7, n. 3, p. 1-24, 2019.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, p. 33-42.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: CEM, 2015, p. 51-78.

______; et al. **Movimentos sociais e institucionalização**: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Editora UERJ, 2019.

______; ISUNZA, E. **A trama da crítica democrática**: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, n. 84, p. 95-139, 2011.

______; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

HUNTINGTON, S. **A ordem política das sociedades em mudança**. São Paulo: Edusp, 1975.

ISUNZA, E.; GURZA LAVALLE, A. (Orgs.). **Controles democráticos no electorales y régimenes de rendición de cuentas en el Sur Global**. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. 1. ed. Bern: Perterlang, 2018.

JACOBI, Pedro Roberto. Resenha da Literatura Sobre Movimentos Sociais Urbanos No Brasil. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, São Paulo, p. 22-30, 1980.

LEVITSKY, S.; MURILLO, M. V. Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America. In: BRINKS, D.; LEIRAS, M.; MAINWARING, S. (Eds.) **Reflections on uneven democracies: the legacy of Guillermo O'Donnell**. Johns Hopkins University Press, 2014.

LINZ, J.; STEPAN, A. **Problems of democratic transition and consolidation**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Tese (Doutorado em Ciência Política) Campinas: Unicamp, 2002.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**: Ambiguity, Agency and Power. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

McADAM, D.; McCARTHY, D. J.; ZALD, N. M. (Orgs.) **Comparative perspectives on social movements**: political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

McADAM, D.; TARROW, S. Movimentos sociais e eleições: por uma compreensão mais ampla do contexto político da contestação. **Sociologias**, n. 28, p. 18-51, 2011.

MELUCCI, A. The symbolic challenge of contemporary movements. **Social Research**, v. 52, n. 4, p. 789-816, 1985.

MENDONÇA, R. F. Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system. **Critical Policy Studies**, Published Online, 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/19460171.2016.1165127. Acesso em: 04 jun.2016.

O'DONNELL, G. Delegative democracy. **Journal of Democracy**, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

OLIVER, C. The antecedents of deinstitutionalization. **Organization Studies**, v. 13, p. 563-588, 1992.

PAOLI, M. C. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, M. (Org.) **Movimentos sociais e democracia no Brasil**. São Paulo, Marco Zero, 1995, p. 24-56.

______; TELLES, V. S. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Novas Leituras. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

PARKINSON, J. **Deliberating in the Real World**: problems of legitimacy in deliberative democracy. Oxford: Oxford University, 2006.

PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (Eds.). **Deliberative systems**: deliberative democracy at the large scale. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Diálogos para o desenvolvimento, v. 7. Brasília: Ipea, 2011, p. 109-124.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 253-304.

REHFELD, A. Toward a general theory of political representation. **Journal of Politics**, v. 68, n. 1, p. 1-21, fev. 2006.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande Sao Paulo: 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, G.; PEREZ, O.; SZWAKO, J. "Gêneros da participação": refletindo sobre limites e possibilidades da participação social na promoção da equidade de gênero e da diversidade sexual em âmbito estatal. **Estudos de Sociologia**, v. 2, n. 24, p. 17-60, 2017.

SAWARD, M. Making representations: modes and strategies of political parties. **European Review**, v. 16, n. 3, p. 271-286, 2008.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**: ideas and interests, 3th ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

SILVA, E. M. da; RIBEIRO, A. C. A. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. **Opinião Pública**, v. 22, n.1, p.167-194. 2016.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento - uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, p. 86-124, 2011.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers**: the political origins of social policy in the United States. Cambridge, Harvard University Press, 1995.

SZWAKO, J. '**Del otro lado de la vereda': luta feminista e construção democrática no Paraguai pós-ditatorial**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

STEPAN, A. Paths toward redemocratization: Theoretical and comparative considerations. In: O'DONNELL, O.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. (Eds.). **Transitions from authoritarian rule**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988.

STREECK, W. et al. (Ed.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford University Press, 2005.

TARROW, S. **Power in movement**. Social movements and contentious politics. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

TILLY, C.; TARROW, S. **Contentious politics**. Boudler, Colorado, Paradigm Publisher, 2007.

TATAGIBA, L. O novo estatuto da participação no contexto do Estado Pós-ajuste. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, XXIX, 2005, Caxambu. **Anais**. Caxambu: ANPOCS, 2005. (Paper).

_____. BLIKSTAD, K. Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Lua Nova**, São Paulo, 84, p. 353- 364. 2011.

_____. GALVAO, A. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opin. Publica**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 63-96, Apr. 2019.

TEIXEIRA, A. C. **Para além do voto:** uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2013.

TELLES, V. S. Movimentos Sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70. In: SCHERER-WARREN, I. E KRISCHKE, P. J. (Orgs.) **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 54-85.

TINA DACIN, M.; GOODSTEIN, J.; RICHARD SCOTT, W. Institutional theory and institutional change: Introduction to the special research forum. **Academy of management journal**, v. 45, n. 1, p. 45-56, 2002.

TRINDADE, T. **Protestos e democracia**: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade. Jundiaí: Paco Editoral, 2017.

TOURAINE, A. An introduction to the study of social movements. **Social Research**, v. 52, p. 749-788, 1985.

VAN BIEZEN, I. The end of party democracy as we know It? A tribute to Peter Mair. **Irish Political Studies**, v. 29, n. 2, p. 177-193, 2014.

VON BÜLOW, M. The survival of leaders and organizations in the digital age: lessons from the Chilean Student Movement. **Mobilization**, v. 23, n. 1, p. 45-64, 2018.

VON BÜLOW, M.; VILACA, L.; ABELIN, P. H. Varieties of digital activist practices: students and mobilization in Chile. **Information Communication & Society**, p. 1-19, 2018.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. **Comparative Politics**, New York, v. 36, n. 3, p. 291-312, 2004.

ZAREMBERG, G., et al. **Intermediation and representation in Latin America: actors and roles beyond elections**. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

ZHAO, M.; LIN, Y.; DERUDDER, B. Demonstration of public participation and communication through social media in the network society within Shanghai. **Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science**, v. 45, n. 3, p. 529-547, 2018.

2. LENTES TEÓRICAS DOS ESTUDOS SOBRE O SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRO

Maria do Socorro Sousa Braga[1]
Bruno Wilhelm Speck[2]

Introdução

Diante do revigoramento da democracia partidária em nosso meio nas últimas quatro décadas assistimos a um renovado interesse pelo estudo do sistema de representação política, cujos atores políticos e instituições vêm sendo objetos de amplas agendas de pesquisas.

1 Pós-doutora pelo Latin American Centre, Universidade de Oxford (2009), Doutora e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É professora associada da Universidade Federal de São Carlos. Concentra suas pesquisas nos seguintes temas: partidos políticos, eleições, representação política e comportamento eleitoral. É coordenadora do Núcleo de Estudo dos Partidos Políticos Latino-Americanos (NEPPLA) da UFSCar. É uma das coordenadoras da Área Temática Eleições e Representação Política, da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Publicou o livro O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política 1982-2002. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2006 e, em parceria com Kinzo, Maria D'Alva, Eleitores e representação partidária no Brasil. São Paulo. Humanitas/CNPq, 2007. Redigiu vários capítulos de livros, além de artigos para periódicos nacionais e internacionais da área.

2 Livre Docente pela Universidade de São Paulo (2018), Doutor pela Universidade de Freiburg, Alemanha (1995). Professor Associado do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (desde 2014). Foi professor de ciência política na Universidade Estadual de Campinas (1995 a 2013) e Assessor da organização não governamental Transparency International (2003 a 2009). Atualmente é editor da Revista Brasileira de Ciências Sociais (desde 2019) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) e um dos coordenadores da Área Temática Eleições e Representação Política da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Publicou livros, capitulos e artigos em periódicos nacionais e internacionais sobre eleições, partidos políticos, financiamento da política, corrupção e auditoria governamental.

O propósito deste capítulo é avaliar a recepção de teorias nessa agenda de pesquisas por meio da realização de análise seletiva da produção acadêmica sobre o eleitorado, os partidos e o sistema partidário nacionais. Levando em conta os balanços anteriores realizados sobre esta mesma temática[3], o nosso foco recai principalmente sobre os estudos elaborados nos últimos dez anos. Em alguns momentos abrimos mão desta delimitação rigorosa, em nome da discussão mais completa de temas considerados centrais.

Selecionamos determinadas dimensões em cada um desses objetos de estudo e buscamos responder as seguintes perguntas: Quais foram as principais teorias mobilizadas nessas análises? Quais as principais características dos objetos do sistema de representação brasileiro analisados como caso concreto e como essas características importam para a avaliação das teorias utilizadas? Quais as implicações e limitações do uso dessas teorias para a compreensão dos partidos e sistema partidário brasileiro?

Para responder essas questões sobre a bibliografia nacional, no que diz respeito aos estudos sobre os partidos políticos, o texto trata primeiro dos trabalhos sobre as organizações partidárias, com enfoque nas análises recentes sobre a estrutura organizacional nos diretórios, a filiação partidária e o papel dos partidos na nomeação de candidatos para disputar eleições. Depois avançamos para o tema clássico dos vínculos entre partidos e eleitorado, com especial atenção para trabalhos que mobilizam os conceitos de identificação partidária, das clivagens sociais e da coordenação eleitoral pelos partidos políticos. Por último, passamos pelos trabalhos que tratam do sistema partidário, com enfoque nos trabalhos que usam o conceito da nacionalização e da institucionalização partidária.

---

3 Para balanço dos estudos anteriores ver os dois números do **Boletim Informativo e Bibliografia de Ciências Sociais (BIB)**. O primeiro foi organizado por Bolívar Lamounier e Maria D'Alva Gil Kinzo (LAMOUNIER; KINZO, 1978). O segundo inventário foi elaborado por Olavo Brasil de Lima Jr, Rogério Schmitt e Jairo Marconi Nicolau: *A produção brasileira recente sobre partidos, eleições e comportamento político: balanço bibliográfico* (LIMA JUNIOR; SCHMITT; NICOLAU, 1992). Outros dois balanços foram realizados sobre o período mais recente. Olavo Brasil de Lima Junior organizou *Partidos, Eleições e Poder Legislativo,* da Coleção *O que Ler na Ciência Social Brasileira* (1970-1995), no volume 3, Política (LIMA JUNIOR, 1999). Enquanto Jairo Marconi Nicolau elaborou o capítulo *Partidos e Sistemas Partidários: 1985-2009*, no livro **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política** (NICOLAU, 2010).

Organizações partidárias

O estudo dos partidos do ponto de vista organizacional durante muito tempo era considerado a área de menor densidade de trabalhos acadêmicos. Ao longo desse período, as principais referências teóricas desse campo de estudo continuaram sendo Duverger (1951) e Panebianco (1982). Nessa última década, novas agendas de pesquisa ampliaram consideravelmente o conhecimento sobre como os nossos partidos políticos operam por dentro, ou seja, como funcionam enquanto organizações político-eleitorais. Com isto, a pesquisa no Brasil acompanha a trajetória dos trabalhos acadêmicos internacionais sobre as organizações partidárias que recebeu impulsos importantes de Katz e Mair (1994) sobre as mudanças das organizações partidárias; de Siavelis e Morgenstern (2012) e Norris e Lovenduski (2012) sobre os processos de seleção de candidatos; e de Hazan e Rahat (2010) sobre os processos decisórios intrapartidários. Apoiados em abordagens teóricas e aparatos metodológicos destes estudos internacionais, os trabalhos mais recentes no Brasil exploraram o funcionamento da estrutura decisória intrapartidária, a capilaridade organizacional territorial dos partidos, bem como o seu papel nos processos de recrutamento político de suas elites parlamentares.

As duas abordagens teóricas principais utilizadas para analisar as organizações partidárias nesse período são as teorias organizacional e neo-institucionalista. Na teoria organizacional a premissa fundamental é a de que a compreensão do fenômeno *partido* e suas atividades somente ocorrerá quando for entendido como organização, ou seja, estudado na sua fisionomia e nas suas dinâmicas organizativas. Nesse sentido, sejam quais forem os tipos de partidos inseridos na estrutura econômico-social e política de um determinado país, eles são vistos antes de tudo como organizações, e que, portanto, a análise organizativa deveria preceder a qualquer outra. Vem, portanto, dos arcabouços teóricos voltados para analisar o fenômeno partidário no contexto europeu parlamentar da segunda metade do século XX boa parte de orientações de estudos sobre partidos como organizações.

Já no que se refere à teoria neoinstitucionalista os partidos são definidos a partir das ações de seus dirigentes visando atingir o seu fim, ou seja, a busca pelo poder político (SCHATTSCHNEIDER, 1942; DOWNS, 1957). Entre esses teóricos, portanto, a premissa primordial é a de que tanto o comportamento dos políticos (COX, 1987) e eleitores (MAYHEW, 1974), quanto os dispositivos internos de um partido (ALDRICH, 1995, 2011) são o produto de escolhas estratégicas dentro de um conjunto de instituições que regem a representação política. Logo, uma questão central dos institucionalistas é verificar em que medida os arranjos institucionais internos e externos produzem resultados diferentes.

Estruturas organizacionais

Há duas importantes referências que analisam onde e como se dá o *processo de tomada de decisão* no interior dos partidos brasileiros. O trabalho de Guarnieri (2011) mobiliza a teoria neoinstitucionalista para explicar como as organizações partidárias exercem controle sobre as decisões estratégicas, lidam com as disputas internas e se diferenciam. Os diferentes formatos de processo decisório intrapartidário seriam definidos, sobretudo, pelas escolhas das regras internas de funcionamento e de organização realizadas estrategicamente pelos dirigentes partidários visando controlar o poder interno. A perspectiva institucionalista levou-o à redefinição da classificação dos partidos brasileiros, até então estabelecida pela literatura, que privilegiou a Teoria Organizacional (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986; KINZO, 1993; BRAGA; VEIGA; MIRÍADE, 2009; BOLOGNESI, 2013). De acordo com Guarnieri, quanto maior a proporção de comissões provisórias na estrutura partidária maior será o controle que as lideranças nacionais possuirão sobre as decisões partidárias. Chega, assim, a três tipos de partidos: partidos poliárquicos organizados (PT e PMDB), partidos oligárquicos de organização mista (PSDB, PDT e DEM) e partidos monocráticos não organizados (PTB e PP). Esses partidos se diferenciam, assim, quanto ao controle que suas lideranças possuem sobre as deci-

sões internas. Nos partidos monocráticos e oligárquicos as decisões estratégicas seriam tomadas por um pequeno grupo de dirigentes. Nos partidos poliárquicos essas decisões dependeriam de barganha e negociação. Ao incorporar a organização partidária como variável, verificou-se que, entre os partidos examinados, os mais organizados não são necessariamente os mais coesos e os partidos menos organizados são aqueles nos quais as lideranças têm maior poder.

Há outras duas contribuições deste estudo que devem ser destacadas. A primeira é a sua definição de partido com base no pressuposto neoinstitucionalista, segundo a qual "um partido político é uma associação de pessoas que tem como fim a conquista do poder atuando na arena eleitoral – ao selecionar candidatos, apresentar propostas, mobilizar o eleitorado – e na arena decisória conquistando e mantendo maiorias" (GUARNIERI, 2011, p. 238). Ao atribuir um objetivo aos partidos e explicar seus comportamentos à luz desse objetivo acaba limitando sua análise, deixando de fora outros objetivos que podem mobilizar as organizações partidárias. Ao mesmo tempo, distingue os partidos de outras organizações, tal qual a teoria organizacional defende, ao especificar suas atividades nos dois ambientes próprios de atuação desses atores políticos.

O segundo contributo que advém dos preceitos neoinstitucionalistas é a sua distinção entre *partidos fortes e partidos fracos*, tendo como base o controle que os dirigentes partidários apresentam sobre os recursos que definem carreiras políticas. Em suas palavras "um partido forte é aquele em que a direção partidária (comissão executiva nacional) controla as decisões internas, notadamente as estratégias de participação nas arenas eleitoral e decisória" (GUARNIERI, 2011, p. 238). Mas para dimensionar o tamanho de um partido o autor volta-se para um critério organizacional, qual seja, o número de filiados em cada partido.

Já os estudos de Ribeiro (2013a, 2014) recorrem a distintas perspectivas teórico-analíticas, ao contemplar variáveis endógenas e exógenas para examinar, no trabalho de 2013, qual é a situação organizacional das instâncias decisórias e, em 2014, avaliar qual é o perfil das elites partidárias dos partidos relevantes. No primei-

ro artigo, Ribeiro parte da hipótese formulada inicialmente por Smith e Gauja (2010) para o contexto australiano[4], segundo a qual (RIBEIRO, 2013b, p. 230),

> Assume-se que as normas internas são transformadas geralmente em resposta a pressões e desafios externos (da competição eleitoral, sobretudo, mas também para adaptar-se a novos contextos legais), ou para legitimar decisões das elites partidárias, ou para influenciar as disputas e conflitos intrapartidários.

Para checar essa hipótese no caso brasileiro, compara as estruturas decisórias internas das maiores organizações (PMDB, PSDB, PT e PFL/DEM) por meio dos seus documentos formais: estatutos, regimentos e resoluções partidárias tendo por contexto normativo as legislações partidárias nacionais do período estudado. Teoricamente, mobilizam-se duas dimensões analíticas oriundas do trabalho seminal de Panebianco (1982 (2005)), expoente da Teoria Organizacional sobre partidos políticos europeus: a) a *inclusividade* da estrutura decisória, que diz respeito à possibilidade de influência das bases partidárias nas decisões das elites políticas; e b) o *nível de centralização orgânica*, entendido como o grau de articulação, hierarquia e controle entre os órgãos dos distintos níveis de competição territorial. Verifica, assim, que as elites partidárias desses partidos têm alterado e adaptado as regras internas das organizações partidárias, inclusive criando novas estruturas internas, principalmente devido a pressões exógenas.

Diferente do diagnóstico segundo o qual os nossos partidos seriam regionalizados, com as instâncias nacionais com fraco ou nenhum controle sobre os processos decisórios, este estudo demonstra que as reformas estatutárias ocorridas no período de 1995 a 2010 pelas lideranças nacionais dos maiores partidos agiriam no sentido de promover graus maiores de centralização e articulação interna

4 Rodney Smith e Anika Gauja (2010) no trabalho "Understanding party constitutions as responses to specific challenges" publicado no número da revista *Party Politics*, v. 16, n. 6, p. 755-775, verificam essa hipótese analisando documentos de 16 partidos registrados em New South Wales, Australia em 2005-2006.

das instâncias partidárias. Mas também identifica variação entre essas organizações, pois enquanto as estruturas do PFL/DEM e, em menor grau, do PSDB, teriam assumido maior grau de centralização decisória, o PT teria caminhado em sentido oposto, já o PMDB manteria o padrão regionalizado, já observado por outros autores, marcado por grande autonomia das lideranças e seções estaduais.

Já em termos da *inclusividade* nas decisões internas, para Ribeiro, não haveria muita diferença entre os arcabouços ainda mais centralizados pós-legislação partidária de 1995 do PMDB, PSDB e PFL/DEM ao terem concentrado ainda mais o poder em órgãos de cúpula ao substituírem o critério de participação dos membros, que era pela representatividade da base, pelo de senioridade e da proeminência política. Somente o PT, que continuaria se mantendo como a exceção do sistema partidário brasileiro, como já apontado por vários outros trabalhos, possuindo a estrutura mais inclusiva, e com competição interna mais institucionalizada.

Já em estudo posterior, Ribeiro (2014) examina quatro hipóteses inspiradas, em sua maioria, em estudos de teóricos da teoria organizacional visando verificar qual é o controle dos mandatários eleitos e ocupantes de cargos de confiança (face pública) nas executivas dos partidos examinados. Seus resultados demonstram que a antiga suposição de que os partidos brasileiros seriam comandados em suas cúpulas por deputados federais e senadores se sustenta, empiricamente, apenas para parte dos partidos investigados. Enquanto partidos de origem interna ao Congresso, como os de centro PMDB e PSDB, este em menor grau, e de direita, como PP e PFL/DEM, seriam praticamente controlados por parlamentares; já nos partidos de origem externa ao Congresso, como os de esquerda, haveria maior incidência de dirigentes sem qualquer histórico de cargos nas executivas, sendo maior no PT do que no PSB e no PDT. Ao buscar explicar a maior parte da variabilidade observada neste estudo, Ribeiro elabora um modelo explicativo integrado, mas a variável clássica dos estudos organizacionais *origem do partido* aparece como a principal explicação, reforçando a importância do modelo originário de cada partido, defendido por Duverger (1951) e Panebianco (1982), para a análise do funcionamento da organização partidária

brasileira. Segundo Ribeiro, associado ao fator origem, os padrões de recrutamento político, as estruturas de oportunidades mantidas ao longo do tempo e a participação de seus membros no governo se expressariam nas distintas fisionomias das elites partidárias que controlariam cada partido.

Filiação partidária

Apesar de se tratar de um tema clássico da análise das organizações partidárias, a questão da filiação partidária no Brasil mereceu pouca atenção pela ciência política. Como veremos mais adiante, a identificação partidária se tornou o termômetro principal da ciência política para avaliar o enraizamento dos partidos na sociedade. A filiação partidária, por outro lado, ocupa um lugar importante nas regras do sistema partidário eleitoral no Brasil, uma vez que somente partidos podem postular candidatos, sendo que destes, por sua vez, é exigido um tempo mínimo de filiação. Finalmente, os filiados também estão na base do processo decisório que resulta na nomeação dos candidatos nas convenções partidárias. Na avaliação dos resultados das pesquisas sobre a filiação, uma das primeiras observações a se fazer diz respeito à fonte de dados utilizada. Os dados desta filiação partidária formal estão disponíveis de duas fontes. Somente poucos *surveys* incluem questões sobre a filiação partidária e até o momento dispomos de apenas um *survey* específico, para o estado de São Paulo, exclusivamente com filiados. A segunda fonte são as informações prestadas à justiça eleitoral pelos partidos políticos sobre os seus filiados. O Brasil é um dos poucos países onde as informações sobre a filiação são centralizadas na justiça eleitoral. Vale lembrar que as taxas de filiação reportadas de ambas as fontes diferem bastante, como a literatura apontou. Enquanto aproximadamente 11% do eleitorado está filiado a algum partido, segundo dados do TSE, em pesquisas de opinião somente 3% dos eleitores informam que estão filiados a algum partido.

Os trabalhos sobre a filiação partidária começaram apenas na última década. Um dos primeiros a fazer referência à filiação partidária é Braga e Bourdoukan (2010), num balanço sobre as organiza-

ções partidárias para o ano 2004.[5] Um dos resultados interessantes do levantamento é que o PT, ocupando o governo federal, com pouco menos de 1 milhão de filiados, ainda figurava em sexta posição, enquanto o maior partido PMDB tinha mais do que o dobro. Os outros partidos entre o primeiro e quinto colocado eram PP, DEM, PTB e PSDB. Vale lembrar que até hoje (2018) o PMDB continua na primeira posição, com 2,4 milhões de filiados, seguido do PT, com 1,4 milhões.

Os trabalhos mais recentes sobre a filiação partidária são em grande parte exploratórios. Speck et al. (2015) analisam a relação entre a filiação e identificação partidária, a partir de dados do ESEB de 2014. Entre os filiados (3% dos entrevistados) somente a metade informou que gosta do próprio partido. O restante informou ou gostar de nenhum partido ou de outro. Esta incongruência entre as diferentes dimensões do enraizamento dos partidos obviamente é intrigante para a pesquisa.

O *survey* com filiados no Estado de São Paulo, realizado no ano 2014, trouxe resultados interessantes sobre as razões para a filiação, reportadas pelos entrevistados (RIBEIRO, 2015). Além das motivações políticas (38% informou a identificação com os objetivos do partido como motivo) e das motivações instrumentais (8% quer iniciar uma carreira política, 7% quer aumentar a chance de um emprego público), pesam também as motivações tradicionais (15% seguiram a tradição da família) e sociais (28% informou se interessar pelo aspecto da socialização num partido político).

Mas qual seria a função da filiação dentro do sistema partidário? Speck (2013) analisou a dinâmica da entrada de novos filiados nos partidos a partir dos dados fornecidos pelo TSE e identificou um caráter cíclico da incorporação de novos membros. Os picos de filiação acontecem nos anos pré-eleitorais, imediatamente antes do prazo limite para poder concorrer na próxima eleição. Este padrão difere do ritmo de filiação em outros países onde a filiação tende a ocorrer durante a campanha eleitoral, no contato com os eleitores.

5 Desconsideramos aqui os trabalhos que se dedicam à análise das taxas de filiação de apenas um partido, frequentemente o PT.

Speck conclui que o grande motor da filiação nos partidos brasileiros é o processo intrapartidário de nomeação de candidatos. As novas lideranças precisam mobilizar eleitores para apoiar a sua candidatura nas convenções partidárias.

Em estudo mais recente, Brollo et al. (2017) mostraram outra motivação pela filiação a um partido. As taxas dos filiados ao partido vencedor das eleições aumentaram em 40% após as eleições para prefeito em 2016. Isto confirma os resultados das pesquisas de *surveys* que informam sobre a dimensão pragmática de se filiar a um partido para assegurar um emprego.

Vale notar que o Brasil figura entre os países com maior proporção de eleitores formalmente vinculados a partidos. Balanços internacionais mostram que a taxa de 11% coloca Brasil bem acima da taxa média de filiação calculada para 27 países da Europa (VAN BIEZEN; MAIR; POGUNTKE, 2012). Há um contraste intrigante entre a ordem de grandeza do fenômeno da filiação e a acessibilidade do dado no Brasil de um lado e o interesse reduzido da ciência política pelo tema do outro. Trabalhos recentes mostram que ciência política começou a responder as questões a respeito da taxa de filiação no Brasil que contrasta com o diagnóstico sobre a baixa confiança da população nos partidos políticos, dos motivos e circunstâncias que levam cidadãos a se associarem a partidos e do seu papel na vida partidária.

Seleção de candidatos

Outro tema que recebeu maior atenção no período analisado foi o do recrutamento político. E uma das dimensões privilegiadas foi o do *processo de seleção dos candidatos* à cargos eletivos. Para muitos estudiosos até então, os partidos políticos teriam pouca influência nesse processo, o que se devia ao menos a duas razões: primeiro, porque os partidos brasileiros seriam frágeis organizacionalmente, apenas homologando as candidaturas nas convenções partidárias; segundo, os partidos não teriam controle sobre a formação da lista partidária, devido à legislação eleitoral. Além disso, a combinação de representação proporcional e lista aberta, ao maximizar a influência

dos eleitores na seleção de quais candidatos seriam eleitos, reforçaria a reputação individual em detrimento da partidária. Isso teria implicações tanto sobre o comportamento dos candidatos no interior das listas, instigando a competição entre eles, quanto sobre a natureza dos vínculos entre parlamentares e partidos na arena legislativa (AMES, 1995; MAINWARING, 1991, 1999; SAMUELS, 1999).

Guarnieri (2011, 2004), Braga (2008), Álvares (2008), e Braga e Amaral (2013), Bolognesi (2013) buscaram em ampla literatura internacional o arcabouço analítico para analisar a influência dos dirigentes das organizações partidárias neste processo. Dos autores neoinstitucionalistas israelenses Rahat e Hazan (2010), Guarnieri (2004) e Braga (2008) identificaram as dimensões analíticas necessárias para examinar esse processo: i) quem pode ser candidato, ii) quem seleciona o candidato e, iii) como se seleciona esses candidatos, ou seja, por quais tipos de sistema de seleção, se por votação ou indicação, permitindo que efetuemos generalizações sobre o desenvolvimento dessa atividade pelos partidos brasileiros e alhures. A análise dessas dimensões e da sua combinação por esses autores demonstrou que o processo de seleção de candidatos tende para o polo da exclusão, contrariando o diagnóstico de que o processo de seleção de candidatos no Brasil envolveria grande participação popular e pouco controle por parte das lideranças partidárias[6]. A investigação dos estatutos e dos resultados de convenções ainda revelou que a participação no nível local não é tão intensa e que as lideranças possuem diversos mecanismos para restringir essa participação, desde a convocação para as convenções, limitada a poucos membros, até a intervenção em diretórios e a nomeação de comissões provisórias. E, sobretudo, os dirigentes têm assento cativo nas instâncias partidárias responsáveis pela seleção. Mesmo no PT, partido onde, formalmente, há maior abertura para o envolvimento dos filiados nesse processo, são as executivas que impõem o maior número de requisitos para ser candidato. Neste aspecto, é o partido com a organização que apresenta o processo mais restritivo.

6 Entre os autores destacamos os estudos de Scott Mainwaring (MAINWARING, 1991; 2001).

Já Bolognesi (2013) também parte do modelo teórico de Hazan e Rahat (2010) mas para analisar a democracia intrapartidária do DEM, PMDB, PSDB e PT. Para verificar a hipótese de que seleções mais inclusivas e realizadas por meio de votação produzem partidos mais democráticos, avaliou a autopercepção de 120 candidatos a deputado federal, via *survey*, nas eleições de 2010. Entre as principais constatações está a de que partidos com participação de instâncias organizativas médias (como delegados) e que mobilizam o voto para a tomada de decisão não apresentaram melhores índices de representatividade, como o esperado.

Álvares (2008) examina a seleção de candidatos e a indicação nominal nas listas partidárias a partir dos modelos teóricos do *gatekeeper* de Norris e Lovenduski (1995) e do *selectorate* de Hazan (2002). Empiricamente, ele avalia três estatutos de partidos brasileiros (PT, PMDB e PP) e verifica que no processo formal de indicação de candidaturas há regras partidárias que sustentam a oferta e a demanda dos candidatos aos cargos eletivos. Outra contribuição deste estudo é a avaliação do acesso das candidatas mulheres ao Legislativo em dois períodos (1946 a 1982; 1986 a 2002), quando evidencia o relativo crescimento do número de filiadas candidatas e o percentual de eleitas. Ainda sobre a representação política feminina verificou que o processo de seleção formal não necessariamente interfere nos degraus de acesso das brasileiras aos cargos legislativos. Mas ao analisar os resultados dessa atividade partidária, especialmente na montagem das listas partidárias e no perfil dos selecionados, constatou a predominância de homens na disputa, com a presença das mulheres sendo ainda residual, o que pode ser resultado, segundo Álvares, de dimensões do sistema cultural secular sexista e do *habitus* às regras institucionais que vem dificultando a presença desse gênero na política eleitoral.

Braga e Amaral (2013), entre outros objetivos, verificam empiricamente a hipótese lançada por Nicolau (2007b, p. 102) sobre os dois fatores (as diversidades territorial e social) que seriam primordiais para os organizadores das listas partidárias. Para isso, a partir de um conjunto de evidências, revelam que, junto à diversidade social e territorial, outros critérios foram introduzidos pelas lideranças partidárias, redundando no total controle e coordenação do processo

de seleção e formação das chapas de candidatos. Demonstram que vem ocorrendo uma dupla coordenação das lideranças na tentativa de apresentar candidatos viáveis eleitoralmente. Os partidos seguiriam uma lógica geográfica para evitar a superposição de candidatos, reduzindo chances de haver competição no interior das listas. Esse fator, por sua vez, forneceria incentivos para a ação coletiva do partido, incrementando a vitalidade da organização partidária. Já quanto ao critério da diversidade social dos candidatos, aspecto comum a quase todos os partidos examinados, observaram que as ações estratégicas dos dirigentes partidários na composição social das listas têm funcionado como canal para a integração de indivíduos de diversos grupos no sistema representativo.

O trabalho de Perissinotto e Veiga (2014) analisou a profissionalização política e seus efeitos nos maiores partidos (PT, PMDB, PSDB, PSDB e DEM) a partir da aferição da autopercepção, por meio de *survey*, de 120 candidatos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2010. A avaliação do índice de profissionalização criado levou-os a concluir que, ao menos naquele pleito, havia candidatos menos "profissionais da política" e mais "políticos ocasionais" em todos os partidos avaliados, observando-se tendência mais acentuada entre aqueles filiados dos partidos de centro-direita. Verificaram, ainda, que os candidatos profissionais e os ocasionais apresentaram interpretações distintas no que se refere aos aspectos que seriam mais relevantes no tocante à composição da lista partidária e às chances de sucesso eleitoral.

Partidos no eleitorado

A questão do enraizamento dos partidos no eleitorado continua sendo uma das principais preocupações da ciência política brasileira. Aceitando o pressuposto que os partidos são instituições-chaves no sistema de representação via eleições, a estruturação da relação entre partidos e sociedade é central. Há várias abordagens influentes na ciência política com foco na relação entre eleitores e partidos, seja focando na identificação partidária individual, ou na congruência entre clivagens sociais e sistemas partidários, ou ainda nas decisões estratégicas das elites partidárias e sua influência sobre o voto.

A primeira abordagem, também conhecida como escola de Michigan, opera com base na ideia que os eleitores estabelecem uma relação estável com determinado partido político, na versão original em função do seu processo de socialização (CAMPBELL et al., 1960), e na versão mais recente como resultado de sucessivas avaliações de governos (FIORINA, 1977)[7]. Uma das diferenças entre estas duas versões da abordagem do *partidarismo individual* é que na versão original a identificação partidária é, em primeiro lugar, uma variável explicativa para entender outros fenômenos, como atitudes e comportamentos dos eleitores, entre estes, a decisão do voto. Na versão recente, a identificação partidária se torna variável dependente, sendo um dos objetivos da investigação entender como ela se forma. Os trabalhos acadêmicos ainda focam majoritariamente no primeiro modelo onde o partidarismo explica o voto. As contribuições para entender o processo de formação da identidade partidária no Brasil ainda são escassas.

A segunda abordagem sobre a relação entre partidos e eleitorado se baseia no pressuposto que os partidos têm sua origem na representação de interesses de determinados estratos sociais[8]. Desta forma, os eleitores dos partidos têm um perfil social claramente definido, pertencendo a determinada classe, religião ou região. Diferentemente da escola de Michigan, que trabalha com a relação individual e motivações psicológicas da identificação partidária, a escola da sociologia política está mais próxima da ideia da relação do partido com determinados grupos sociais, bem como da defesa dos seus interesses. Frequentemente, estas clivagens sociais são examinadas a partir da análise dos resultados eleitorais desagregados por unidades geográficas.

Identificação partidária

Os trabalhos da ciência política brasileira que mobilizam o conceito da identificação partidária como fator explicativo são numerosos e continuam influentes. No artigo que marcou a retomada

7 Sobre a escola da identificação partidária, ver também o capítulo 12.
8 Sobre essa questão, ver também as análises sobre a sociologia política no capítulo 3.

do conceito pela ciência política para entender 'os partidos no eleitorado', Carreirão e Kinzo (2004) mapeiam praticamente todos os temas que orientarão as pesquisas posteriores sobre o partidarismo no Brasil: a dúvida sobre a aplicabilidade do conceito no contexto brasileiro, as indagações sobre as taxas de identificação, a questão da estabilidade do partidarismo e do seu impacto sobre o voto, bem como a inclusão do tema da rejeição partidária. Nota-se também a ausência da perspectiva que visa entender o processo de formação da identificação partidária no Brasil. Organizamos a recapitulação da produção da ciência política sobre a identificação partidária seguindo esta sequência, começando com as taxas de identificação.

A fonte primária para captar o fenômeno da identificação partidária são pesquisas de opinião (*surveys*) aplicadas na população. As perguntas sobre as quais as pesquisas sobre identificação partidária são construídas são, aproximadamente: Você gosta de um partido? Qual? Tem um partido que representa como pensa? Qual? Frequentemente essas perguntas são interpretadas, respectivamente, como a dimensão emotiva e racional da identificação partidária. Outra pergunta afere a proximidade com todas as siglas: Qual é o grau de simpatia pelos partidos, numa escala de 1 a 10? Eventualmente uma pergunta adicional identifica o sentimento de rejeição de um partido: Há um partido no qual não votaria de jeito nenhum? Qual? Essas últimas perguntas são usadas para construir indicadores de rejeição. As principais fontes das pesquisas sobre identificação partidária são o ESEB, coordenado pela Unicamp e disponível para os anos de eleições nacionais a partir de 2002, e o LAPOP, coordenado pela Universidade de Vanderbuilt e disponível desde 2006 em ondas bianuais.

Os primeiros trabalhos sobre o partidarismo individual estavam preocupados com as baixas *taxas de identificação* partidária. A adesão de um maior número de eleitores aos partidos era vista como um dos fundamentos de uma democracia representativa. A conclusão de Kinzo (2005) é que o principal fator que aumenta a taxa do partidarismo é o grau de informação dos eleitores sobre os principais atores políticos. Em parte, ela responsabiliza o sistema eleitoral proporcional, que dificulta a responsabilização dos políticos pelos eleitores, pelas baixas taxas de partidarismo no Brasil.

As pesquisas mais recentes, que trabalham com séries longas de observação das taxas de partidarismo desde 1989, parecem ter feito as pazes com as taxas do partidarismo. Duas observações se impõem a partir da interpretação dos gráficos publicados, cobrindo hoje um período de três décadas. Por um lado, as taxas totais de identificação partidária oscilam bastante entre os anos. Os defensores da abordagem do partidarismo argumentam que as oscilações estão vinculadas aos métodos e circunstâncias diferentes das pesquisas. Para observadores mais críticos, as oscilações nas taxas de partidarismo são indício da fragilidade do conceito e da sua aplicação no Brasil. Segundo dados mais recentes (SAMUELS; ZUCCO. 2018, cap. 2) entre 1989 e 2013 esta taxa oscilou em torno de 45%, com eventuais oscilações de 10% para cima ou para baixo. Outros trabalhos mostraram que essas taxas da identificação partidária não destoam da média encontrada nos países vizinhos (BRAGA; PIMENTEL JR, 2011; GIMENES, 2015).

Em relação à *distribuição* do partidarismo entre os diferentes partidos, os trabalhos descrevem dois movimentos importantes de deslocamento para o período observado. O PMDB, que era a grande referência de identificação partidária desde o processo de abertura política, foi lentamente substituído pelo PT, partido que defendeu um projeto socialista de transformação da sociedade. Tanto o declínio do partidarismo do PMDB como também a ascensão do PT tiveram início nos anos 1980, quando o PMDB havia chegado no auge do seu poder político e o PT ainda contava com poucos sucessos eleitorais. Nos anos 1990, os dois partidos empatam, cada um com aproximadamente 15% de partidários no eleitorado. Na década seguinte, o PT ganhou mais simpatizantes. No primeiro governo Dilma, a taxa de cidadãos que se identificam com o PT chega a 30% do eleitorado. Alguns pesquisadores descrevem o PT como único partido que dispõe de uma base de partidarismo no sentido da identificação e fidelização (SAMUELS, 2006). Outros (CARREIRÃO; KINZO, 2004) notam a ausência do crescimento do partidarismo dos partidos PSDB e DEM que estiveram no controle do governo federal de 1994 a 2002.

Ainda no terreno descritivo, vários estudos tentaram identificar o perfil demográfico e/ou ideológico dos partidários de diferentes partidos. Muitas análises sobre o perfil dos partidários focam nos petistas, mas alguns trabalhos cobrem outros partidos também. As duas conclusões importantes sobre o perfil dos petistas são que eles têm nível educacional acima da média populacional (KINZO, 2005; SAMUELS, 2004), mas que não se diferenciam do resto da população em relação ao perfil socioeconômico (SAMUELS, 2004). Estes diagnósticos têm validade somente para o período anterior aos governos petistas (2002). Pesquisas posteriores constataram que o perfil dos petistas mudou ao longo do tempo. Comparando o perfil dos petistas de 2002 e 2006, Veiga (2007) mostrou que em média tiveram uma queda de escolarização e de renda, mas ao mesmo tempo apresentam um perfil ideológico mais moderado. Venturi (2010), na primeira análise longitudinal abrangente do perfil dos petistas de 1987 a 2010, confirmou este diagnóstico. O autor identifica uma mudança gradual da composição dos simpatizantes do partido ao longo de duas décadas: "Mais que triplicar nesse período, deixou de ser desproporcionalmente jovem, reverteu o desequilíbrio regional que caracterizou sua origem e se popularizou".

Vários trabalhos se dedicam a avaliar o *impacto da identificação partidária* sobre diferentes dimensões do comportamento político no Brasil. Se a identificação partidária for de fato uma variável latente importante, ela deverá ajudar a explicar atitudes políticas e comportamentos dos cidadãos, entre esses a decisão do voto. Os trabalhos sobre o impacto do partidarismo no Brasil focaram quase exclusivamente nas eleições presidenciais. Os resultados das pesquisas indicam, desde Carreirão e Kinzo (2004), passando por Nicolau (2007a), Rennó (2007), Carreirão (2007a), Carreirão (2008), Rennó e Cabello (2010), Braga e Pimentel (2011), Peixoto e Rennó (2011), Speck e Balbachevsky (2016) até Borges e Vidigal (2018), que a identificação partidária aumenta a probabilidade de votar no candidato ao cargo de presidente do mesmo partido. Porém, poucos trabalhos analisam o impacto da identificação partidária sobre as eleições para outros cargos. Speck e Balbachevsky (2016) mostram para as eleições de 2014 que o partidarismo dos petistas e pmdebistas não ti-

veram influência estatisticamente significativa (p<0.5) sobre a escolha do voto nas eleições dos governadores, senadores, deputados federais ou deputados estaduais. O impacto era um pouco mais forte para os partidários PSDB, influenciando as eleições para governador e senador, mas não as de deputado federal e estadual. Mais recentemente, Samuels e Zucco (2018, cap. 5) analisaram a influência do partidarismo sobre o voto nas eleições de 2002 a 2014 e constatam que o petismo tem influência para as eleições de todos os cargos, mesmo os proporcionais. Para as eleições para deputado federal, a probabilidade de um eleitor petista votar no candidato do partido é 20%, comparado com a probabilidade de não petistas de 9%. Para os outros partidos analisados, PSDB e PMDB, a influência do partidarismo sobre as eleições proporcionais é mais efêmera. Estes resultados podem ser lidos novamente de duas óticas. Por um lado, o partidarismo definitivamente não é irrelevante no Brasil. Mas por outro lado ele não tem o volume (taxa de partidarismo), nem a força norteadora (intensidade) de um fator poderoso que orienta o voto dos cidadãos.

Mas as dúvidas sobre a utilidade do conceito de partidarismo continuam. Um dos principais questionamentos se refere ao caráter essencialmente endógeno das análises de *surveys*. Assim, o partidarismo pode influenciar a opinião sobre a democracia, da mesma forma que a informação sobre o voto pode gerar uma maior taxa de partidarismo entre os entrevistados. Desenhos experimentais em *surveys* conseguem contornar estes problemas. Um experimento de *survey* conduzido por Samuels e Zucco em 2011 (SAMUELS; ZUCCO, 2014) produziu evidências que a posição ideológica do partido com o qual os entrevistados se identificam influencia as suas opiniões políticas. Por exemplo, os petistas (e também os psdebistas) solicitados a manifestar sua opinião sobre um programa de financiamento estatal para empresas privadas (ou sobre uma série de outros temas políticos), quando informados sobre a posição oficial do seu partido, assumiram posição mais próxima do partido do que o grupo de controle que não recebeu esta informação.

A questão da *intensidade da identificação partidária* desde sempre fez parte das pesquisas sobre o partidarismo (a partir da pergunta sobre o grau de simpatia com determinadas siglas), mas raramente

foi incorporada nas análises sobre o impacto do partidarismo sobre o voto. Carreirão (2007b) e Paiva et al. (2007) foram os precursores na aplicação de uma estratégia criativa de enriquecer os dados sobre o partidarismo positivo, incorporando informações sobre os sentimentos de rejeição a respeito de outros partidos. Carreirão combinou o partidarismo positivo (identificação) com o partidarismo negativo (rejeição), obtendo quatro classes resultantes que seriam aplicadas em futuras pesquisas. Para o ano 2006, ele identifica 30% de partidários fortes (com identificação positiva e negativa), 7% apenas com identificação positiva, 40% apenas com identificação negativa e 23% sem atitude positiva ou negativa frente a partidos. Este primeiro balanço já sinalizou o potencial da exploração da rejeição partidária para a pesquisa.

O trabalho de Paiva et al. (2007) avalia a correlação entre os sentimentos manifestos dos eleitores em relação a vários partidos. Os autores são os primeiros a explorarem a questão relacional da identificação partidária em um sistema multipartidário: a identificação com algum partido implica na rejeição de outro? Os autores identificam uma mudança importante no posicionamento dos partidários do PT e de outros partidos entre 2002 e 2006. Enquanto na primeira eleição os partidários do PT avaliavam negativamente os outros partidos, e vice-versa, em 2006 este antagonismo deixou de existir.

Recentemente, Samuels e Zucco (2018) apresentaram um estudo abrangente, focando no *partidarismo e antipartidarismo*. O desenho da pesquisa segue a linha proposta por Carreirão (2007) ao combinar as medições da identificação com as medidas de rejeição, de forma a identificar grupos de partidarismo ou antipartidarismo fraco e forte. Um dos grandes méritos do trabalho é justamente esta análise longitudinal, de 1989 e 2016, captando praticamente a evolução durante três décadas. A análise descritiva mostra que a inclusão da dimensão da rejeição partidária permite diferenciar entre partidários fortes, fracos e negativos. As primeiras duas categorias somam aproximadamente 5 em cada 10 eleitores, mas reduzem sua participação a 3 a 4 no final do período observado. Estes são os dois grupos incluídos nas análises clássicas do partidarismo positivo. A terceira categoria que apenas rejeita partidos ocupa 1 em cada 10 eleitores,

mas aumenta sua participação para 2 em 10 no final do período. A quarta categoria dos indiferentes ocupa uma parcela relativamente estável de 4 em cada 10 eleitores ao longo das três décadas. A inclusão do antipartidarismo claramente aumenta a compreensão do fenômeno da identificação partidária e permite identificar melhor os deslocamentos entre os partidos.

Clivagens sociais

A segunda abordagem, centrada nas clivagens sociais, foca na análise dos resultados das eleições. Afinal, simpatias e identificações à parte, a prova de fogo para as relações entre partidos e eleitores é se esses últimos delegam aos primeiros a tarefa de representá-los na esfera política. Com ou sem identificação partidária, os cidadãos votam em determinados candidatos.

Uma longa tradição de análise sociológica do voto, ainda durante o processo de abertura, foi parcialmente interrompida nas primeiras eleições sob o regime democrático. O enfoque de muitas análises sobre as primeiras eleições presidenciais recaiu sobre as políticas públicas e seu impacto sobre o comportamento eleitoral (CARREIRÃO, 2000). A escola do voto econômico influenciou grande parte dos trabalhos que agora analisam em primeiro lugar como a avaliação do governo influencia a decisão de voto.

As eleições de 2006 marcam um divisor de águas neste sentido, ao reintroduzir o enfoque da sociologia política. Vários acadêmicos lançam simultaneamente teses sobre mudanças no alinhamento entre o eleitorado e os partidos, bem como sobre as respectivas causas destas movimentações. As teses mais importantes se referem a deslocamentos na distribuição na *base geográfica e socioeconômica* do eleitorado dos dois partidos PT e PSDB que teriam ocorrido entre as eleições de 2002 e 2006. Meneguello (2007) mostrou na sua análise das eleições presidenciais de 2006 que o candidato do PT teve proporcionalmente mais sucesso nas urnas nas regiões Norte e Nordeste. Nas eleições anteriores, a votação do PT estava dis-

tribuída de forma mais homogênea entre as regiões[9]. Um segundo aspecto deste deslocamento na base eleitoral do PT ocorre entre municípios de diferentes tamanhos. Nicolau e Peixoto (2007) identificaram votação maior para Lula em 2006 nos municípios pequenos, invertendo o diagnóstico da análise de Moisés (1990) para as eleições de 1989 quando estes "grotões" ainda garantiram a vitória eleitoral de Collor. Uma terceira tendência apontada diz respeito ao deslocamento do perfil socioeconômico dos eleitores dos partidos. Foi o artigo de Holzhacker e Balbachevsly (2007) que identificou este deslocamento entre as eleições de 2002 e 2006, a partir de dados de s*urveys*. Com um diagnóstico muito similar ao de Meneguello, agora pela ótica da estratificação social, as autoras mostraram que na eleição de 2002 Lula ainda tinha apoio bastante homogêneo entre os eleitores de diferentes classes, talvez com uma pequena sobrerepresentação na classe média. Nas eleições de 2006 este quadro mudou, com um apoio desproporcional na classe baixa e um recuo na classe média e alta. Posteriormente, Bohn (2011) confirmaria esta tendência, apenas relativizando a periodização destas mudanças entre 2002 e 2006. A autora mostrou que a modificação vinha de longa data, desde as primeiras eleições presidenciais. Finalmente, Hunter e Power (2007) foram os primeiros a constatarem um efeito complementar importante desta migração do apoio eleitoral nas eleições presidenciais. Ela teria levado a uma desvinculação entre a *base eleitoral do PT e de Lula*. Os autores mostraram as tendências acima apontadas para as eleições presidenciais, mas não foram acompanhadas nas eleições proporcionais. Portanto, a correlação positiva entre a votação do PT e de Lula que eles identificam nas eleições de 1994 a 2002 se torna negativa nas eleições de 2006. Obviamente, as quatro modificações captam, até certo grau, o mesmo fenômeno de diferentes ângulos.

Resta analisar as *diferentes explicações para estes deslocamentos*. A primeira tese proposta pelos cientistas políticos diz respeito ao impacto das políticas sociais introduzidas pelo governo Lula. Na tradição

9 A retrospectiva da autora mostrou outros desequilíbrios anteriores na votação regional para presidente, como por exemplo a sub-representação do PT no Sul em 1989 ou no Centro-Oeste em 1998.

da abordagem do voto retrospectivo, Nicolau e Peixoto (2007) e Hunter e Power (2007) argumentam que o deslocamento da base eleitoral do PT teve origem nas *políticas sociais do governo*, mais especificamente no programa Bolsa Família. Para fundamentar a tese, cruzam os dados sobre a alocação dos recursos do BF a estados (HUNTER e POWER) ou a municípios (NICOLAU e PEIXOTO) com os respectivos resultados eleitorais destas unidades geográficas. Soares e Terron (2008) e Terron e Soares (2010) exploraram os mesmos dados, confirmando os resultados sobre o impacto do BF, agora sob a ótica da análise espacial. Posteriormente, Zucco (2008), Shikida et al. (2009) e Marques et al. (2009)[10].

A segunda tese para explicar o deslocamento de parte do eleitorado diz respeito ao *escândalo do mensalão* ao qual o governo Lula esteve envolvido. Vários trabalhos tentaram avaliar de que forma estes escândalos eventualmente tenham influenciado os eleitores. Uma interpretação importante, lançada por Singer (2009), sugere que os escândalos tiveram impacto principalmente sobre o eleitorado de Lula de classe média. Estes teriam se afastado na eleição de 2006, sendo os escândalos responsáveis pelo recuo do apoio da classe média. Para explicar a dissociação entre lulismo e petismo, Singer mobiliza outro argumento (SINGER, 1999), sobre o caráter conservador do eleitorado na base da pirâmide social. As políticas de Lula não apelaram apenas materialmente à massa dos excluídos. O programa reformista do governo Lula atendeu o desejo da classe dos excluídos por estabilidade e ordem. Segundo Singer, Lula conseguiu fidelizar um eleitorado que tradicionalmente havia servido de massa de manobra para os políticos clientelistas e conservadores. Além desta tese sobre as bases do lulismo, Singer sugere que o caminho iniciado pelo lulismo nas eleições de 2006 poderia marcar uma mudança que numa segunda etapa possivelmente seria acompanhada pelo PT.

Os cientistas políticos produziram, portanto, três conjuntos de ideias importantes a respeito das eleições de 2006: Primeiro, os deslocamentos nas bases eleitorais dos partidos PT e PSDB, incluindo a

---

10 Incluímos aqui apenas os trabalhos mobilizando dados agregados por unidades geográficas. Outros tantos se dedicaram a analisar a questão do impacto do BF a partir de *surveys*, como Rennó et al. (2009) e Buhn (2011).

migração do eleitorado miserável em direção de Lula, o afastamento da classe média, o deslocamento para as cidades pequenas e o fortalecimento da base no nordeste; segundo a dissociação entre o eleitorado do PT e de Lula e, terceiro, a ideia do caráter duradouro destas transformações que marcaria um realinhamento do eleitorado.

Poucos trabalhos tentaram verificar se as tendências constatadas a partir de 2006 se consolidariam nas eleições subsequentes. Limongi e Guarnieri (2014, 2015, 2018) analisaram, em trabalhos sucessivos, a base social dos principais partidos brasileiros desde as eleições presidenciais de 1989 a 2014, cruzando dados sobre a escolaridade dos eleitores no âmbito das seções eleitorais. Os autores usam a escolaridade como *proxy* para a estratificação social e relacionam a taxa média de escolaridade em cada seção eleitoral com a porcentagem de votos nas eleições presidenciais. Os gráficos produzidos não deixam dúvida sobre a eleição de virada de 2006 para o PT. Nas eleições anteriores a distribuição de votos do PT era relativamente homogênea em municípios com diferentes perfis de escolaridade. A eleição de 2006 apresenta um perfil claramente diferente, com taxas de votação maiores nos municípios de menor escolaridade. Os autores não somente confirmaram as teses sobre o realinhamento eleitoral em 2006, mas também mostram que este realinhamento se manteve nas eleições de 2010 e 2014, confirmando, portanto, a tese do divisor de águas entre 2002 de 2006 e padrão estável de realinhamento do eleitorado desde então.

Sistema partidário

Outro objeto de estudo que estimulou amplas agendas de pesquisa foi o *sistema partidário*. Teoricamente, quando esse objeto de investigação foi concebido por aqui, a definição clássica de Sartori (1976 (1982)) foi a base de vários trabalhos. Segundo Sartori, um sistema partidário é a interação entre os partidos que são as suas partes, resultando na formação de uma estrutura de competição interpartidária. Para criarmos uma tipologia dos sistemas partidários deveríamos levar em consideração o número de partidos relevantes (incluindo aqueles com potencial de chantagem e de coalizão governamental) e o grau

de polarização ideológica, isto é, a amplitude do conflito ideológico entre os partidos. Mas se essa premissa sistêmica estimulou a análise e comparação dos sistemas partidários num primeiro momento, após a queda do muro de Berlin, em 1989, a *abordagem institucionalista* passou a predominar nos estudos que buscaram construir tipologias dos sistemas partidários. Relativamente aos formatos do sistema partidário essa literatura tem enfatizado o impacto da estrutura institucional, especialmente, o sistema eleitoral proporcional (a fórmula eleitoral, a magnitude do distrito e o voto preferencial), a legislação eleitoral (trocas de legenda e coligações) e o federalismo.

Ainda assim, a ótica sistêmica, da interação entre os partidos políticos, está presente em pelo menos duas áreas de estudos sobre o sistema político brasileiro. Primeiro, vários dos indicadores desenvolvidos para avaliar a estrutura da competição política se referem ao conjunto dos partidos políticos e são intrinsicamente produto de sua interação. O indicador relacional por excelência se refere à *fragmentação* do sistema partidário, operacionalizado no número efetivo de partidos (NEP). Mesmo que Sartori tenha expressado seu desprezo pela abordagem numérica simplória, não há como negar que o NEP se refere ao sistema partidário como um todo. Uma outra questão importante que moveu muitas pesquisas no Brasil diz respeito à *nacionalização* do sistema partidário, um indicador intrinsicamente relacional. Os partidos são avaliados no seu conjunto quanto à homogeneidade de sua presença nacional. A sobrerrepresentação de um partido em uma região automaticamente desequilibra a presença nacional dos outros partidos.

Outro indicador igualmente importante nos estudos dos partidos brasileiros se refere à *volatilidade* eleitoral. Novamente é uma categoria intrinsicamente relacional, calculada sobre o conjunto dos partidos. Os eleitores que um partido perde em parte resultam em votos para outra sigla. Por último, mencionamos os indicadores de *competitividade*, propostos para avaliar em que medida as disputas eleitorais estão acirradas. Estes indicadores, nas suas várias operacionalizações, novamente são baseados na relação de forças entre os principais competidores. Uma posição dominante de um partido na eleição significa reduzidas chances de sucesso para outras siglas. Por

outro lado, disputas apertadas são identificadas a partir da performance similar dos primeiros dois ou mais colocados. Finalmente, o indicador mais debatido na ciência política, o da *institucionalização*, se refere também ao conjunto dos partidos e em grande parte é um composto de alguns destes indicadores. Tudo isto para concluir que a ótica sobre o sistema político continua presente nos trabalhos sobre os partidos políticos brasileiros, mesmo quando a raiz do conceito nem sempre é lembrada nos respectivos trabalhos.

Nas próximas secções, trataremos de alguns trabalhos importantes sobre duas dimensões específicas do sistema partidário no Brasil. O debate sobre a nacionalização, com raízes mais antigas, trata da questão da presença dos partidos em todas as regiões e âmbitos federativos, ou da concentração em determinados redutos eleitorais. E, finalmente, o conceito da institucionalização, introduzido por Mainwaring, foca na questão da presença perene dos partidos no eleitorado.

Nacionalização

Lima Jr. (1997b) e colaboradores, analisando oito subsistemas estaduais verificaram que, ao final de 1994, o sistema partidário já havia se nacionalizado, configurando nos estados formatos diferentes resultantes não do marco-institucional legal, mas sim pelo impacto das distintas condições locais. Braga (2006) avaliou o grau de nacionalização dos partidos levando em consideração três dimensões. A primeira consiste na verificação do aumento ou não da homogeneidade na distribuição do apoio eleitoral aos partidos nos 27 estados. A segunda focou na concentração eleitoral dos maiores partidos. E a terceira, voltou-se para examinar a coordenação e congruência eleitoral entre os diferentes níveis de disputa político-eleitoral. As evidências demonstraram que no período analisado estava ocorrendo a nacionalização dos partidos políticos, ao mesmo tempo que os eleitores mostraram preferências congruentes nas eleições para os partidos políticos em diferentes âmbitos federativos.

De acordo com o seu argumento, esse processo de nacionalização partidária dependia mais da ação estratégica dos dirigentes partidários na composição de alianças e na coordenação das pre-

ferências partidárias dos eleitores do que dos mecanismos institucionais (legislação eleitoral, multipartidarismo e federalismo), que, em teoria, incentivariam a regionalização dos partidos e a dispersão do poder político no interior da Federação. As teorias mobilizadas nesses estudos foram a do federalismo e neoinstitucionalismo, as quais contribuíram para observação de tendências do nosso sistema partidário e seus processos de mudanças. A lacuna que ainda persiste foi justamente a ausência de comparações internacionais, o que poderia permitir a realização de generalizações sobre o processo de nacionalização do sistema partidário em sistemas federativos.

Braga (2010) amplia essa temática ao incorporar em sua análise estudiosos que vêm tratando da dimensão da nacionalização como uma extensão da institucionalização do sistema partidário (ROSE; URWIN, 1970; ROSE; MACKIE, 1988; CARAMANI, 2004). Para esses estudos, a nacionalização do sistema partidário reflete um importante componente da estruturação e estabilidade da dinâmica da competição eleitoral, o que, por sua vez, está vinculado à permanência das organizações partidárias nas eleições nacionais. Em um caso de alta nacionalização e alta institucionalização, a competição eleitoral segue padrões mais ou menos similares entre as subunidades da federação (no caso, os estados), e os atores partidários são praticamente os mesmos ao longo do tempo. No caso de baixa nacionalização e baixa institucionalização, partidos bem votados em certas subunidades podem ser competidores menos relevantes em outras, ou podem nem fazer parte daquele subsistema estadual numa determinada eleição.

Institucionalização

Um dos trabalhos mais influentes foi o de Mainwaring (1999) que tem como objetivo investigar as causas da dificuldade de países da terceira onda de democratização de construir partidos, bem como os efeitos de sua fragilidade, o que redundaria num sistema partidário de baixa institucionalização. Para realizar sua análise, adota três abordagens teóricas: a macroanálise comparada (focando nas estruturas de classes, Estados, regimes políticos e padrões de

desenvolvimento econômico e político de diferentes países e tempos históricos); o institucionalismo histórico e a escolha racional. Contudo, sua definição de sistema partidário sofreu mais influência da concepção sartoriana.

Para Mainwaring (1999, p. 54), "Um sistema é um conjunto de partes inter-relacionadas que interagem de modo padronizado, formando um todo complexo. Um sistema partidário, portanto, é o conjunto de partidos que interagem de maneira padronizada". Essa noção está baseada em dois elementos fundamentais: normas e regularidades na competição interpartidária e a continuidade dos partidos relevantes. Embora considere relevante levar em conta o número de partidos relevantes e a distância ideológica entre eles para classificar os sistemas partidários dessas democracias mais recentes, como sugere a tipologia sartoriana para as democracias seculares, salienta que é crucial incluir também uma outra dimensão, o nível de institucionalização. Mas seu conceito de institucionalização o distancia de Sartori e o aproxima de Huntington (1968, p. 12), para quem "institucionalização é o processo pelo qual organizações e processos adquirem importância e estabilidade". Para Mainwaring (1999, p. 56) trata-se do processo pelo qual uma prática ou organização se estabelece e é amplamente reconhecida. Em suas palavras: "Um sistema partidário institucionalizado é então aquele em que os agentes desenvolvem expectativas e comportamentos com base na premissa de que as regras e os atores fundamentais da competição partidária continuarão prevalecendo em um futuro previsível. (...) A institucionalização não exclui a mudança, mas a limita".

Diversamente de autores que buscaram aferir esse processo de maneira linear e unidimensional, elabora um índice multidimensional da institucionalização, resultando num *continuum*. Para desenvolver essa medida, envolve quatro dimensões da institucionalização do sistema partidário: a regularidade dos padrões de competição entre os partidos (medido pelo índice de volatilidade eleitoral); partidos têm fortes raízes na sociedade (voto partidário medido por pesquisas de opinião e resultados eleitorais); atores políticos conferem legitimidade aos partidos (pesquisa de opinião) e as organizações partidárias são autônomas em relação aos seus líderes. O

sistema partidário brasileiro, segundo os trabalhos de Mainwaring e Scully (1995, 1997) e Mainwaring (1999) foi diagnosticado como um sistema incipiente e fluido. Um dos problemas desse conceito diz respeito à unidade de análise. Como é perceptível, apenas a primeira dimensão diz respeito ao sistema partidário. As demais são atributos dos partidos. Além disso, nessa definição, as preferências eleitorais são as variáveis principais mobilizadas para explicar o grau de institucionalização do sistema partidário.

Já Braga (2010) vai buscar em Mair (1997) novos referenciais teóricos para definir sistema partidário e avaliar seu grau de institucionalização. Para Mair, as estruturas de competição podem ser vistas como sendo fechadas (e previsíveis) ou abertas (imprevisíveis), às quais dependeriam dos seguintes aspectos: 1. dos padrões de alternância no governo, 2. do grau de inovação ou persistência nos processos de formação do governo, e 3. da gama de partidos que obtêm acesso ao governo. A combinação desses aspectos originará, de um lado, uma estrutura de competição partidária que poderá ser relativamente fechada e, dessa forma, altamente previsível, com pouca ou nenhuma mudança na gama de alternativas de governo ou no padrão de alternância, e com probabilidade alta de os novos partidos não chegarem ao governo. De outro lado, a estrutura de competição pode ser relativamente aberta e, dessa forma, bastante imprevisível, com diferentes padrões de alternância, com frequentes mudanças na composição das alternativas de governo, e com grande probabilidade de os partidos terem acesso ao governo.

O desenvolvimento de uma estrutura de competição fechada, por sua vez, seria explicado, necessariamente, pelas estratégias dos partidos estabelecidos e pela sua relutância em não querer experimentar fórmulas eleitorais inovadoras e em admitir novos partidos no governo. Isto é, a manutenção de padrões fechados de competição constituiria estratégia de alguns partidos para preservarem-se a si mesmos. Entretanto, como afirma Mair (1997), há um limite na capacidade e disposição dos partidos estabelecidos para manterem esse padrão de estrutura partidária. A noção de estrutura de competição fechada ou aberta foi também importante porque permitiu sair da ideia convencional de que a mudança dos sistemas partidários seria largamente, se não exclusivamente, uma função da mudança

eleitoral. Seguindo essas premissas, Braga (2010) avalia o grau de institucionalização do sistema partidário a partir de duas dimensões: 1) O quanto a estrutura de competição é fechada ou aberta à inclusão de novos atores partidários; e 2) Qual é o relacionamento dessa estrutura com o processo de formação de governo. Braga (2010) conclui que o sistema partidário brasileiro caminhava para uma estrutura de competição mais fechada até 2008, o que, em parte, era explicada pelas estratégias políticas das elites partidárias tanto em relação ao eleitorado quanto no que diz respeito às alterações nos dispositivos que regulam a alternância no poder. Neste último aspecto, chamou a atenção para um elemento crucial neste sentido, que foi a instituição da reeleição a partir do pleito de 1994.

Braga (2010) e Braga, Ribeiro e Amaral (2016) verificaram que mesmo avaliando o grau de institucionalização do sistema partidário pela volatilidade eleitoral e ideológica, era possível identificar uma dinâmica gradativa de institucionalização do sistema de partidos no Brasil. Ainda observaram que a volatilidade eleitoral já teria alcançado patamares muito próximos de países de democracias seculares, como os europeus, e estaria abaixo dos encontrados nos contextos latino-americanos e pós-soviéticos. Isso significou que mesmo a avaliação do grau de regularidade dos padrões de competição pelo indicador tradicionalmente usado pela literatura mais crítica à viabilidade do sistema de partidos mostrava uma evolução linear em direção à maior estabilidade sistêmica.

Em outra direção, Zucco (2010) infere empiricamente a evolução dos níveis de institucionalização do sistema partidário e a relação dessa dimensão com os desempenhos democráticos e para isso parte de diversos indicadores. Seu argumento é o de que o Brasil é um caso de estabilidade não institucionalizada cujos partidos executam algumas das funções idealmente esperadas. Em outras palavras, a experiência brasileira teria conformado um sistema partidário que teria chances de se tornar estável, mesmo que os partidos não tenham raízes profundas na sociedade e, consequentemente, não tenha conseguido institucionalizar seu sistema partidário. Conclui que, embora, por um lado, seja perfeitamente possível alcançar a estabilidade política sem a institucionalização do sistema partidário, por outro lado não poderia haver representação em um sentido forte no Brasil.

Balanço

As análises da ciência política sobre o sistema de representação política e os partidos no Brasil aprofundaram o conhecimento acumulado em algumas áreas e abriram novas frentes de pesquisa em outras. A área de estudos sobre as organizações partidárias ganhou densidade com vários trabalhos sobre as bases organizacionais dos partidos nos municípios. Estas serviram de indicador tanto para avaliar a penetração nacional dos partidos, como também para a análise de diferentes padrões de organização interna. Recentemente, os trabalhos sobre a filiação partidária abriram nova frente de investigações que faz parte dos temas clássicos da análise das organizações partidárias. Cabe mencionar que a questão do financiamento das organizações partidárias ainda constitui uma lacuna grande dos estudos sobre as organizações partidárias. Enquanto o volume de trabalhos sobre o financiamento do processo eleitoral cresceu bastante no período observado (mas não faz parte desta revisão), a questão dos recursos privados e públicos para custeio das organizações partidárias ainda recebeu pouca atenção pela pesquisa. É de se esperar que a disponibilidade de dados detalhados sobre a vida financeira dos partidos, a partir da prestação de contas eletrônica exigida pelo TSE a partir de 2018, resulte em pesquisas mais densas nesta área.

Em relação ao vínculo entre partidos e eleitorado, notamos a continuidade das pesquisas sobre a identificação partidária. A tendência para a avaliação do partidarismo ao longo do tempo enriquece o nosso conhecimento, ao mesmo tempo que a redução das análises à investigação apenas do petismo e do antipetismo tem um custo em termos de comparativos. Um dos maiores desafios ainda a ser enfrentado pelas pesquisas sobre a identificação partidária é a inversão da perspectiva, para entender a formação de sentimentos partidários no Brasil. Por outro lado, nota-se que as eleições de 2006 ressuscitaram a ideia do alinhamento entre o sistema partidário e a estratificação social no Brasil. Várias pesquisas sugerem que houve de fato um realinhamento do eleitorado nas eleições presidenciais, principalmente para o PT, tanto em termos de estratificação social como também da distribuição geográfica do voto. Finalmente, as elites partidárias

aumentaram a sua capacidade de coordenação eleitoral, usando as eleições majoritárias como eixo norteador para a formação de grandes blocos políticos em torno dos quais se organizam as disputas políticas em um contexto de hiperfragmentação partidária.

Em relação à avaliação do sistema partidário, com base na análise das interrelações entre os partidos, o tema da nacionalização dos partidos continua atual, uma vez que observamos até o momento atual o surgimento de novas signas partidárias que, em função de incentivos institucionais, se expandem nacionalmente. O conceito da institucionalização do sistema partidário, cunhado por Mainwaring, teve bastante influência no Brasil e norteou vários trabalhos que avaliam a perenidade da presença dos partidos nas disputas eleitorais ao longo do tempo. Poucos trabalhos se dedicaram a analisar a aplicabilidade do termo ao caso brasileiro. Finalmente, ressaltamos que a comparação internacional é esporádica e pouco frequente, o que nos impede de generalizar o conhecimento que estamos produzindo na Ciência Política nacional.

Referências

ALDRICH, J. H. **Why parties?: The origin and transformation of political parties in America**. [s.l.] University of Chicago Press, 1995.

ALDRICH, J. H. **Why Parties?: A second look**. [s.l.] University of Chicago Press, 2011.

ÁLVARES, M. L. M. Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 895-939, 2008.

AMES, B. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1995.

BOHN, S. R. Social Policy and Vote in Brazil: Bolsa Família and the Shifts in Lula's Electoral Base. **Latin American Research Review**, v. 46, n. 1, p. 54-79, 12 mar. 2011.

BOLOGNESI, B. A seleção de candidaturas no DEM, PMDB, PSDB e PT nas eleições legislativas federais brasileiras de 2010: percepções dos candidatos sobre a formação das listas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 45-68, jun. 2013.

BORGES, A.; VIDIGAL, R. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. **Opinião Pública**, v. 24, n. 1, p. 53–89, abr. 2018.

BRAGA, M. DO S. S. **O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política, 1982-2002**. [s.l.] Editora Humanitas, 2006.

BRAGA, M. DO S. S. Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo. **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 454-485, nov. 2008.

BRAGA, M. DO S. S. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 4, p. 43-73, 2010.

BRAGA, M. DO S. S.; AMARAL, O. E. DO. Implicações do processo de seleção de candidatos na competição partidária: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 33-43, jun. 2013.

BRAGA, M. DO S. S.; BOURDOUKAN, A. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 35, p. 117-148, 11 fev. 2010.

BRAGA, M. DO S. S.; PIMENTEL JR, J. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? **Opinião Pública**, v. 17, n. 2, p. 271-303, nov. 2011.

BRAGA, M. DO S. S.; RIBEIRO, P. F.; AMARAL, O. El sistema de partidos en Brasil: Estabilidad e institucionalización (1982-2014). In: FREIDENBERG, F. (Ed.). **Los sistemas partidarios de America Latina**. [s.l: s.n.].

BRAGA, M. DO S. S.; ROMA, C. Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil (1986-2000). In: PINTO, C. R. J.; SANTOS, A. M. DOS (Eds.). . **Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa**. São Paulo (SP): Fundação Konrad Adenauer, 2002.

BRAGA, M. DO S. S.; VEIGA, L. F.; MIRÍADE, A. Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 70, p. 123-142, jun. 2009.

BROLLO, F.; FORQUESATO, P.; GOZZI, J. C. To the Victor belongs the spoils? Party membership and public sector employment in Brazil. **SSRN Electronic Journal**, 2017.

CAMPBELL, A. et al. **The American Voter**. [s.l.] University of Chicago Press, 1960.

CARAMANI, D. **The nationalization of politics: the formation of national electorates and party systems in Western Europe**. [s.l.] Cambridge University Press, 2004.

CARREIRÃO, Y. DE S. **A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras. A importancia do voto por avaliação do desempenho**. Tese de Doutorado - [s.l.] USP, 2000.

CARREIRÃO, Y. DE S. Relevant factors for the voting decision in the 2002 presidential election: an analysis of the ESEB (Brazilian electoral study) data. **Brazilian Political Science Review (Online)**, v. 1, n. SE, p. 0–0, 2007a.

CARREIRÃO, Y. DE S. Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006. **Opinião Pública**, v. 13, n. 2, p. 307-339, nov. 2007b.

CARREIRÃO, Y. DE S. Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros. **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 319-351, nov. 2008.

CARREIRÃO, Y. DE S.; KINZO, M. D. G. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002). **Dados**, v. 47, n. 1, p. 131-167, 2004.

COX, G. W. **The efficient secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England**. [s.l.] Cambridge University Press, 1987.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. [s.l.] Harper, 1957.

DUVERGER, M. **Los partidos políticos**. [s.l.] FCE, 1951.

FIORINA, M. P. An Outline for a model of party choice. **American Journal of Political Science**, v. 21, n. 3, p. 601-625, 1977.

GIMENES, É. R. **A relação dos eleitores com partidos políticos em novas democracias: partidarismo na América Latina**. Tese de Doutorado - [s.l.] UFSC, 2015.

GUARNIERI, F. A força dos partidos "fracos". **Dados**, v. 54, n. 1, p. 235-258, 2011.

GUARNIERI, F. H. E. **Partidos, seleção de candidatos e comportamento político**. Dissertacão de Mestrado - [s.l.] USP, 2004.

HAZAN, R. Y. Candidate selection. In: LEDUC, L.; NIEMI, R. G.; NORRIS, P. (Eds.). **Comparing democracies**: elections and voting in global perspectives. [s.l.] Sage Publications, 2002.

HAZAN, R. Y.; RAHAT, G. **Democracy within parties: candidate selection methods and their political consequences**. [s.l.] Oxford University Press, 2010.

HOLZHACKER, D. O.; BALBACHEVSKY, E. Classe, ideologia e política: uma interpretação dos resultados das eleições de 2002 e 2006. **Opinião Pública**, v. 13, n. 2, p. 283-306, nov. 2007.

HUNTER, W.; POWER, T. J. Rewarding Lula: executive power, social policy, and the brazilian elections of 2006. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 1-30, 1 abr. 2007.

HUNTINGTON, S. P. **Political order in changing societies**. [s.l.] Yale University Press, 1968.

KATZ, R. S.; MAIR, P. **How parties organize: change and adaptation in party organizations in western democracies**. [s.l.] SAGE, 1994.

KINZO, M. D. G. **Radiografia do quadro partidario brasileiro (1993)**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

KINZO, M. D. G. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 57, p. 65–81, fev. 2005.

LAMOUNIER, B.; KINZO, M. D. Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945 a 1978. **BIB : Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 5, p. 117-139, 1978.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. **Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo, Brasil: Brasiliense, 1986.

LIMA JUNIOR, O. B. DE. A reimplantação do multipartidarismo: efeitos institucionais e contextuais. In: **O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências, 1982-1994**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997a. p. 301-311.

LIMA JUNIOR, O. B. DE (Ed.). **O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências, 1982-94**. [s.l.] Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1997b.

LIMA JUNIOR, O. B. DE. Partidos, eleições e poder legislativo. In: **O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Política**. [s.l.] Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 1999.

LIMA JUNIOR, O. B. DE; SCHMITT, R. A.; NICOLAU, J. M. A produção brasileira recente sobre partidos, eleições e comportamento político: balanço bibliográfico. **BIB : Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 34, 1992.

LIMONGI, F.; GUARNIERI, F. A base e os partidos: as eleições presidenciais no Brasil pós-redemocratização. **Novos Estudos - Cebrap**, n. 99, p. 05-24, jul. 2014.

LIMONGI, F.; GUARNIERI, F. Competição partidária e voto nas eleições presidenciais no Brasil. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 60-86, abr. 2015.

LIMONGI, F.; GUARNIERI, F. Duverger nos trópicos: Coordenação e estabilidade nas eleições presidenciais brasileiras pós-redemocratização. In: CHEIBUB FIGUEIREDO, A.; BORBA, F. (Eds.). . [s.l.] Editora Appris, 2018.

MAINWARING, S. Politicos, partidos e sistemas eleitorais: O Brasil numa perspectiva comparada. **Novos Estudos - Cebrap**, v. 29, p. 29-58, 1991.

MAINWARING, S. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. [s.l.] Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, S. P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. [s.l.] Mercado Aberto, 2001.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. (Eds.). **Building democratic institutions : party systems in Latin America**. Stanford, California : Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina. **América Latina Hoy**, n. 16, p. 91-108, 1997.

MAIR, P. **Party system change: approaches and interpretations**. [s.l.] Oxford University Press, 1997.

MARQUES, R. M. et al. Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 29, n. 1, p. 114–132, mar. 2009.

MAYHEW, D. R. **Congress: The Electoral Connection**. 1st. ed. [s.l: s.n.].

MENEGUELLO, R. Tendências eleitorais ao fim de 21 anos de democracia. In: MELO, C. R.; ALCÁNTARA SÁEZ, M. (Eds.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 367-403.

MOISÉS, J. Á. Eleições, participação e cultura política: mudanças e continuidades. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 22, p. 133-187, dez. 1990.

NICOLAU, J. An Analysis of the 2002 presidential elections using logistic regression. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 1, p. 125-135, 2007a.

NICOLAU, J. Partidos e sistemas partidários: 1985-2009. In: MARTINS, C. B.; LESSA, R.; FIGUEIREDO, A. M. C. (Eds.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil. Ciência política**. São Paulo, SP: Anpocs Instituto Ciência Hoje : Discurso Editorial : Barcarolla, 2010. p. 217-240.

NICOLAU, J. M. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: NICOLAU, J. M.; POWER, T. J. (Eds.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Editora UFMG, 2007b. p. 97-122.

NICOLAU, J.; PEIXOTO, V. **As bases municipais da votação de Lula em 2006**. Cadernos Forum Nacional - INAE. Anais... 2007.

NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. **Political recruitment: gender, race and class in the British Parliament**. [s.l.] Cambridge University Press, 1995.

PAIVA, D.; BRAGA, M. DO S. S.; PIMENTEL JR, J. T. P. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. **Opinião Pública**, v. 13, n. 2, p. 388-408, nov. 2007.

PANEBIANCO, A. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. [s.l.] Martins Fontes, 1982.

PEIXOTO, V.; RENNÓ, L. Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil. **Opinião Pública**, v. 17, n. 2, p. 304-332, nov. 2011.

PERISSINOTTO, R. M.; VEIGA, L. F. Profissionalização política, processo seletivo e recursos partidários: uma análise da percepção dos candidatos do PT, PMDB, PSDB e DEM nas eleições para Deputado Federal de 2010. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, p. 49-66, abr. 2014.

RENNÓ, L.; CABELLO, A. As bases do lulismo: A volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 74, p. 39-60, out. 2010.

RENNÓ, L. R. Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006. **Opinião Pública**, v. 13, n. 2, p. 260-282, nov. 2007.

RIBEIRO, P. **Joining a political party: paths to membership and activism in contemporary Brazil**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 30 nov. 2015. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=2709340>. Acesso em: 15 jun. 2019.

RIBEIRO, P. F. El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de Brasil. **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 33, n. 3, p. 607-629, 2013a.

RIBEIRO, P. F. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, p. 225-265, 2013b.

RIBEIRO, P. F. Em nome da coesão: parlamentares e comissionados nas executivas nacionais dos partidos brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 52, p. 121-158, dez. 2014.

ROSE, R.; MACKIE, T. T. Do Parties Persist or Fail? The Big Trade-Off Facing Organizations. In: LAWSON, K.; MERKL, P. H. (Eds.). **When parties fail: emerging alternative organizations**. [s.l.] Princeton University Press, 1988.

ROSE, R.; URWIN, D. W. Persistence and change in western party systems since 1945. **Political Studies**, v. 18, n. 3, p. 287-319, 1970.

SAMUELS, D. Incentives to cultivate a party vote in candidate-centric electoral systems evidence from Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 32, n. 4, p. 487-518, 6 jan. 1999.

SAMUELS, D. As bases do petismo. **Opinião Pública**, v. 10, n. 2, p. 221-241, out. 2004.

SAMUELS, D. Sources of mass partisanship in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 48, n. 2, p. 1-27, 1 jul. 2006.

SAMUELS, D. J.; ZUCCO, C. **Partisans, anti-partisans and non-partisans: voting behavior in Brazil**. [s.l.] Cambridge University Press, 2018.

SAMUELS, D. J.; ZUCCO JR., C. Partisans, anti-partisans and voter behavior. In: AMES, B. (Ed.). **Routledge Handbook of Brazilian Politics**. [s.l.] Taylor & Francis Group, 2018. p. 269-289.

SAMUELS, D.; ZUCCO, C. The power of partisanship in Brazil: evidence from survey experiments. **American Journal of Political Science**, v. 58, n. 1, p. 212-225, jan. 2014.

SARTORI, G. **Parties and party systems: a framework for analysis**. [s.l.] ECPR Press, 1976.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **Party government**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1942.

SHIKIDA, C. D. et al. It is the economy, companheiro!: an empirical analysis of Lula's re-election based on municipal data. **Economics Bulletin**, v. 29, n. 2, p. 976-991, 2009.

SIAVELIS, P. M.; MORGENSTERN, S. **Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America**. [s.l.] Penn State Press, 2012.

SINGER, A. **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994**. [s.l.] EdUSP, 1999.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos - Cebrap**, n. 85, p. 83-102, 2009.

SMITH, R.; GAUJA, A. Understanding party constitutions as responses to specific challenges. **Party Politics**, v. 16, n. 6, p. 755-775, nov. 2010.

SOARES, G. A. D.; TERRON, S. L. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 269-301, nov. 2008.

SPECK, B. W. Nem ideológica, nem oportunista: A filiação partidária no contexto pré-eleitoral no Brasil. **Cadernos Adenauer**, v. XIV, n. 2, p. 37-60, jun. 2013.

SPECK, B. W.; BALBACHEVSKY, E. Identificação partidária e voto. As diferenças entre petistas e peessedebistas. **Opinião Pública**, v. 22, n. 3, 2016.

SPECK, B. W.; BRAGA, M. DO S. S.; COSTA, V. Estudo exploratório sobre filiação e identificação partidária no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, p. 125-148, 2015.

TERRON, S. L.; SOARES, G. A. D. As bases eleitorais de Lula e do PT: do distanciamento ao divórcio. **Opinião Pública**, v. 16, n. 2, p. 310-337, nov. 2010.

VAN BIEZEN, I.; MAIR, P.; POGUNTKE, T. Going, going, . . . gone? The decline of party membership in contemporary Europe. **European Journal of Political Research**, v. 51, n. 1, p. 24–56, 1 jan. 2012.

VEIGA, L. F. Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. **Opinião Pública**, v. 13, n. 2, p. 340-365, nov. 2007.

VENTURI, G. PT 30 anos: crescimento e mudanças na preferência partidária. Impacto nas eleições de 2010. **Perseu: História, Memória e Política**, n. 05, 2010.

ZUCCO, C. The president's "New" constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 presidential elections. **Journal of Latin American Studies**, v. 40, n. 1, p. 29–49, 2008.

ZUCCO, C. **Stability without roots: party system institutionalization in Brazil**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 4 fev. 2010. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=2002359>. Acesso em: 16 jun. 2019.

3. SOCIOLOGIA POLÍTICA, SOCIOLOGIA DA POLÍTICA E CIÊNCIA POLÍTICA: TRÊS ABORDAGENS SOBRE AS ELITES PARLAMENTARES BRASILEIRAS

Luiz Domingos Costa[1]
Adriano Codato[2]
Renato Perissinotto[3]
Lucas Massimo[4]

1 Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atualmente é professor da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e do Centro Universitário Uninter. É pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política da UFPR e tem experiência em pesquisa sobre elites políticas, poder legislativo, carreiras políticas e profissionalização política.

2 Professor associado na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisador do CNPq. Foi editor-chefe da *Revista de Sociologia e Política* e dirige o Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. Fez estágio de pós-doutorado no *Centre européen de sociologie et de science politique* da Université Paris 1 Sorbonne em 2015-2016. Seus temas de pesquisa principais são: elites políticas e estatais, carreiras políticas, representação política e cientometria.

3 Professor titular da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisador do CNPq. Foi Presidente da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) entre 2016-2018. É coeditor da *Revista de Sociologia e Política* e coordenador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política da UFPR. Entre 2011-2012 fez o seu pós-doutorado no Latin American Centre, na Oxford University, como Visiting Researcher. Publica fundamentalmente na área de sociologia política das elites (recrutamento político-partidário, perfil das elites políticas e estatais, relação entre elites e decisão política).

4 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atualmente é vinculado ao programa de Pós-Doutorado do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. É pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política da UFPR, editor-executivo da *Revista de Sociologia e Política* e coordenador do curso de Ciência Política do Centro Universitário Internacional Uninter. Especializou-se no estudo de recrutamento político e profissionalização política.

Introdução

A Câmara dos Deputados passou pela maior renovação das últimas duas décadas nas eleições de 2018. Houve 52% de substituições nominais e a entrada de 47% de novatos na Casa. Os desgastes decorrentes dos escândalos de corrupção e os movimentos por regeneração da representação política derrotaram políticos com larga experiência. Os efeitos dessa transformação puderam ser vistos nas primeiras sessões da 56ª Legislatura, com explosão da proposição de projetos de lei e muitas dificuldades de coordenação coletiva, especialmente para os partidos que se tornaram, da noite para o dia, jogadores centrais no plenário e nas comissões. Não obstante, a associação de uma banda dos congressistas ao eleitoralismo e à política tradicional continua indicando que a classe política convencional, alheia à "nova política", ainda comanda o legislativo nacional. Como avaliar essas imagens tão contrastantes – a invasão de forasteiros e a preservação das oligarquias? O que os estudiosos têm a dizer sobre a nova/velha composição do parlamento brasileiro?

A pesquisa acadêmica sobre parlamentares brasileiros conheceu a sua maior expansão no período que se seguiu à redemocratização do país, especialmente a partir dos anos 1990. Ela tornou-se mais robusta no início do século XXI e não parou de crescer desde então.

O *boom* de publicações sobre os legisladores não resultou da supremacia de uma escola de pensamento dominante (como em estudos legislativos, por exemplo), nem construiu um paradigma hegemônico que orientasse todos os estudos na mesma direção. Trata-se, na realidade, de um conhecimento produzido a partir de três abordagens distintas e, em grande medida, concorrentes entre si: a abordagem da *Ciência Política*, a da *Sociologia Política* e a da *Sociologia da Política*. A identificação e a diferenciação dessas múltiplas modalidades de análise é uma aplicação da nomenclatura proposta originalmente por Sartori (1969). Segundo essa diferenciação, enquanto a Sociologia da Política enfatizaria prioritariamente variáveis sociais na explicação do fenômeno político (trata-se, em suma, de um reducionismo sociológico), a Ciência Política priorizaria, por sua vez, apenas variáveis institucionais. A Sociologia Política se proporia a ser então,

idealmente, uma composição das duas perspectivas, conjugando, nas explanações, tanto variáveis institucionais como societais.

Na literatura internacional sobre perfil/comportamento de congressistas, a abordagem da Ciência Política tradicional está fortemente apoiada nos estudos neoinstitucionalistas de escolha racional norte-americanos e prioriza, como categoria explicativa, a *ambição política* dos políticos de carreira (BLACK, 1972); (ROHDE, 1979); (SCHLESINGER, 1966); (SEARING, 1994). A Sociologia Política se filia mais a estudos longitudinais sobre elites parlamentares e está sobretudo preocupada com transformações de longo prazo nos perfis socioprofissionais dos representantes e com os processos de históricos de *profissionalização política* (BEST; COTTA, 2000a); (COTTA; BEST, 2007). A Sociologia da Política encontra-se, por seu turno, amparada fortemente nas abordagens da sociologia política francesa e se interessa, quase que exclusivamente, pela influência do meio social sobre a política institucional e pelas *reconversões de capitais* (sociais, simbólicos, econômicos, culturais) que os agentes sociais fazem para acessar o "campo político" (BOURDIEU, 1981, 1988, 2000); (GAXIE,1980); (PUTNAM,1976). Há, assim, três conceitos essenciais em jogo aqui: "ambição", "profissionalização" e "reconversão".

É possível argumentar que essa classificação em três vertentes seria artificial, visto que os dois enfoques mais sociológicos (ou não institucionalistas) descendem da mesma preocupação – inserir a dimensão social na explicação sobre o jogo político e sobre os agentes políticos. Nesse sentido, para fins práticos, eles seriam uma única corrente. Isso só é válido se formos fazer o balanço da produção nacional em termos dicotômicos: politicismo *versus* societalismo, foco nos agentes *ou* nas carreiras políticas, análises sincrônicas *versus* diacrônicas etc. A divisão da literatura sobre os parlamentares brasileiros com base nessas grandes clivagens analíticas talvez fosse válida para as primeiras rodadas da discussão sobre o tema, quando os trabalhos ainda eram infrequentes e com perfis muito diferentes entre si (MARENCO DOS SANTOS,1997); (PEREIRA; RENNÓ, 2001); (RODRIGUES, 2002b).

Classificações binárias tendem a ser mais ajustadas para isolar e explicar confrontos teórico-metodológicos, mas acabam borran-

do diferenças menos óbvias e ignorando as gradações da literatura[5]. Este capítulo procura demonstrar que a contraposição entre "institucionalistas" e "societalistas" é simplificadora, já que a pesquisa sobre o recrutamento parlamentar no Brasil multiplicou os enfoques, seja em termos temáticos e conceituais, seja pelo emprego de diferentes métodos e técnicas de investigação.

Consideramos nesta revisão da literatura sobre o recrutamento político no Brasil os trabalhos dedicados às elites parlamentares, sua origem, perfil, tipos de vínculo pessoais ou sociais, história, trajetória e estratégias para seguir adiante na carreira política[6]. Assim, na primeira seção, apresentamos um quadro-síntese das três formas de compreensão do recrutamento para destacar diferenças tanto teóricas, como empíricas e metodológicas entre as três "escolas" referidas acima: Ciência Política, Sociologia Política, Sociologia da Política. A segunda seção do ensaio explica a Sociologia da Política, a terceira, a Sociologia Política e a quarta, a Ciência Política. Cada seção termina com uma avaliação de potenciais deficiências ou pontos cegos dessas perspectivas. A conclusão explora a comparação entre as ideias-chave de cada vertente e os desafios da pesquisa nessa área no Brasil.

Uma visão geral da literatura sobre elites parlamentares

Há três formas de se estudar as elites parlamentares no Brasil. Seus pontos de partida teóricos são muito diferentes entre si. Para marcar essas diferenças, preferências temáticas e enfoques analíticos, elaboramos um quadro que organiza os principais contrastes entre essas perspectivas. O Quadro 1 resume os estilos dessas abordagens, destacando "tradições" a partir das matrizes intelectuais, conceitos-chave, dimensões priorizadas nas análises, variáveis de interesse e as técnicas de pesquisa mais frequentes nessa literatura. Agregamos, a título de ilustração, algumas referências bibliográficas dos estudos brasileiros disponíveis em cada "tradição".

5 Um exemplo de classificação binária é a proposta por Jahr e Edinger (2015, apud VERCESI 2018, p. 185). Eles separaram a literatura sobre carreiras políticas em duas escolas: "ator-centrada" e "contexto-orientada".

6 Uma revisão da literatura bem mais abrangente sobre elites políticas e estatais pode ser lida em Codato et al. (2018).

Quadro 1. Características básicas das três perspectivas analíticas presentes nos estudos das elites parlamentares no Brasil

Abordagem	Matriz	Conceitos	Dimensões	Variáveis de interesse	Referências (exemplos)
Sociologia da Política	Sociologia política francesa	homologia estrutural e reconversão de capitais	"capitais" (econômico, político, familiar, social, associativo etc.)	relações familiares; pertencimento a associações civis; titulação escolar; atividades culturais; redes de influência; cargos ocupados na ou fora da carreira política	(BORDIGNON, 2017); (CORADINI, 2010, 2012a); (GRILL; REIS, 2012, 2015); (MESSENBERG, 2013); (MIGUEL; MARQUES; MACHADO, 2015); (MIGUEL; QUEIROZ, 2006); (PINHEIRO, 2007).
Sociologia Política	Estrutural-funcionalismo	popularização/ profissionalização da classe política	origem social (através da ocupação profissional) e trajetória política	ocupações prévias à atividade política; tempo de carreira; tipos de cargos; filiação partidária; cor de pele; sexo; religião; partido político; ideologia; recursos de financiamento eleitoral	(ARAÚJO; 2011); (BOLOGNESI; PERISSINOTTO; CODATO, 2016); (COSTA; CODATO, 2013); (MARENCO DOS SANTOS; SERNA, 2007); (MASSIMO, 2018); (PERISSINOTTO; BOLOGNESI, 2010); (PERISSINOTTO; MIRÍADE, 2009); (RODRIGUES, 2006); (SPECK; MANCUSO, 2014).
Ciência Política	neoinstitucio-nalismo de escolha racional	ambição política dos políticos de carreira e institucionalização do Legislativo	tipos de ambição política; desempenho eleitoral; performance legislativa	escolhas/estratégias de carreira; sucesso eleitoral; comportamento parlamentar; posições dentro do Legislativo; filiação partidária; *pork barrel*; gastos de campanha	(CORRÊA, 2016); (LEONI; PEREIRA; RENNÓ, 2003); (PEREIRA; RENNÓ, 2007, 2013); (SANTOS; ARAUJO; PAULA, 2016); (SANTOS; PEGURIER, 2011); (SPECK; MARCIANO, 2015).

Fonte: elaborado pelos autores.

A *Sociologia da Política* consiste, basicamente, nos estudos sobre elites políticas – o caso – guiados pela teoria de Pierre Bourdieu. Esses pesquisadores raramente usam o termo elite política, preferindo uma terminologia alternativa como "grupos dominantes", "grupos dirigentes" ou "classes dominantes". O conceito-chave aqui é "homologia estrutural" (explicado em detalhe na seção seguinte) e a questão que perpassa a maior parte desses trabalhos é como a elite política replica ou traduz a própria elite social graças à posse monopolista dos recursos mais valorizados ("capitais") em uma dada sociedade. A elite política conservaria uma capacidade notável de reconverter esses capitais em trunfos estratégicos para o controle tanto das oportunidades políticas (vagas nas direções partidárias, por exemplo), como das posições de representação (cargos, cadeiras etc.).

O problema teórico fundamental para a *Sociologia Política* pode ser assim formulado: como pensar a relação entre a *dimensão social* e a *dimensão política* para explicar, de maneira contextual, isto é, de forma sensível às mudanças de tempo e lugar, as transformações nos processos de recrutamento da classe política e, por extensão, as transformações no seus perfis? A inspiração original aqui é Max Weber (1994): a substituição do "notável" (a figura social eminente) pelo político profissional é simultânea à diminuição da importância do *status* social (prestígio, posses) e do aumento do *status* político do indivíduo (postos na carreira, vocação específica) como vetores para a formação da elite eleita numa dada sociedade.

Mas como reduzir a complexidade e a influência da estrutura social, presente tanto no enfoque da Sociologia da Política, como no da Sociologia Política em indicadores observáveis? Essa pergunta tem sido traduzida pelos estudiosos das elites na seguinte questão: qual o peso explicativo da variável "profissão de origem" dos indivíduos que se lançam e que seguem na vida política? Profissão, ou mais tecnicamente, "ocupação", forneceriam um indicador de dois requisitos básicos do carreirismo propriamente político: *tempo* (ou possibilidade de dedicação integral à política) e *dinheiro* (independência financeira).

O enfoque da *Ciência Política* nessa área de pesquisa é tributário da teoria da escolha racional e o seu tema principal é o estudo das carreiras dos legisladores. Schlesinger (1966) sugeriu que a *ambição individual*

– dada determinada estrutura de oportunidades – seria o motor básico para motivar os políticos a seguirem na vida parlamentar. Polsby (1968) demonstrou como um sistema político é capaz de determinar suas próprias regras de seleção e recondução dos seus operadores quando mantidas estáveis as suas balizas de competição e organização. Por sua vez, Mayhew (1974) estabeleceu a importância da conexão com os eleitores para explicar o sucesso da carreira dos parlamentares e, consequentemente, a profissionalização do próprio Legislativo.

Na sequência, aprofundamos a apresentação e a discussão dessas três perspectivas analíticas e os seus desdobramentos nos estudos brasileiros mais recentes.

Os agentes do "campo político" no registro da Sociologia da Política

A teoria dos campos de Pierre Bourdieu

O conceito de "homologia estrutural", fundamental para essa perspectiva, deriva das pretensões de Bourdieu em fazer uma teoria geral das sociedades a partir de sua teoria dos "campos". A sociedade é formada por um sistema articulado entre diferentes campos sociais (econômico, político, simbólico, artístico, científico etc.). Um campo é "um espaço social de relações objetivas" (BOURDIEU, 1989a), isto é, um sistema objetivo de posições socialmente hierarquizadas e estruturalmente relacionadas, no interior do qual a localização dos agentes é determinada pelo seu acesso e posse do "capital" específico mais valioso daquele campo. No interior de cada campo social há uma distribuição – essencialmente desigual – de capital (i.e., de recursos estratégicos) que define a estrutura de posições de agentes e grupos. Por essa razão, todo campo é também marcado por um estado permanente de luta entre as classes ou grupos que o compõe.

Os campos sociais (seja o econômico, o político, o artístico, o cultural etc.) são, sem exceção, uma estrutura de posições hierarquizadas, marcada por uma divisão social do trabalho estável entre, de um lado, aqueles que dominam um dado campo e têm o poder de definir

e reproduzir as regras de seu funcionamento, e, de outro, aqueles que são dominados, ocupando as posições hierarquicamente inferiores e que, no mais das vezes, limitam-se a reproduzir o jogo social tal como ele lhes é apresentado. São exatamente esses elementos invariantes que caracterizam todo e qualquer espaço social que permitem ao sociólogo francês pensar a "homologia estrutural" existente entre todos eles. Isto é, a despeito de serem relativamente autônomos, a relação entre os campos e, por extensão, entre as classes/grupos sociais que os compõem, é possível porque há entre eles essa homologia de posições estruturais (BOURDIEU; 1989b, 1989a). A conexão entre os campos passa por uma conexão entre seus agentes, mas é, antes de tudo, na sua essência, uma conexão entre posições estruturais homólogas. Conclusão: de acordo com o princípio da homologia estrutural entre os campos, há uma forte tendência de identificação, por assim dizer, entre todos aqueles que dominam campos diferentes, de modo a constituírem uma espécie de "campo do poder".

Qual a natureza dessa relação? Não devemos pensar que os agentes dos diferentes campos se relacionem diretamente por meio de um acordo explícito em torno de suas estratégias ou, o que seria ainda mais equivocado, que os agentes de um campo são diretamente controlados pelos agentes de outro campo (os agentes do campo econômico dirigindo os agentes do campo político, por exemplo). Essa relação não se dá, necessariamente, por meio de conexões interpessoais, mas sim sistema a sistema ("estruturalmente"). Exatamente por isso é que o objetivo do sociólogo da política é menos descrever os atributos dos agentes e mais "captar a estrutura das relações invariantes que podem ser observadas entre as propriedades associadas aos grupos [...] ocupando posições homólogas em campos diferentes [...]" (BOURDIEU, 1989c, 2003, p. 59).

Nesse sentido, quanto mais poder, prestígio e influência uma posição política tiver, mais elitizado será o perfil do eleito[7]. Logo, haveria uma *homologia estrutural* entre o mundo político e o mundo social. A fonte dessa homologia seria o monopólio, por parte de alguns poucos, de certos bens simbólicos, como o capital cultural (acesso à educação superior e posse de títulos escolares, por exemplo), e econômicos, como condições materiais e tempo livre, para fazer da política uma profissão (BOURDIEU, 1981). Por isso, estudos de "elites" – sempre com aspas para demarcar a distância e a diferença dessa teoria em relação ao elitismo clássico de Mosca e Pareto – deveriam focar nas *precondições sociais da competição pelo poder*, e não nas regras institucionais do jogo eleitoral, ou qualquer outra fórmula que rege o campo político, para explicar a exclusão de certos grupos sociais do universo das classes dirigentes.

Teoricamente, a primeira abordagem na análise das elites parlamentares brasileiras que examinaremos inspira-se nas considerações enunciadas acima. Sem muitas mediações contextuais, é a aplicação da sociologia de Bourdieu à política representativa nacional.

A sociologia da política no Brasil e os direitos de entrada no campo político

A preocupação fundamental dos estudos na área da Sociologia da Política é realizar uma análise que leve em conta a multidimensionalidade do processo de fabricação de elites, pois "os recursos sociais [...] são, ao mesmo tempo, indicadores de recrutamento e seleção de 'elites'", de um lado, "e princípios de legitimação" social, de outro (BORDIGNON, 2017). Este enfoque possui um espírito holístico. Os seus autores invocam, sem, contudo, hierarquizar, um conjunto muito heterogêneo de variáveis (ou "capitais") que permitem entrar e ascender no universo político, tais como ocupação prévia e esco-

7 Conforme Gaxie, "a representação parlamentar fornece uma imagem invertida da estrutura social" (GAXIE,1980, p. 6). Segundo uma espécie de lei geral do recrutamento político, quanto maior o número de indivíduos pertencentes a determinada categoria profissional, menor será, em termos proporcionais, sua representação na esfera político-institucional. Para uma defesa da noção de "campo político" e seu ajuste para compreender o recrutamento político (ver MIGUEL; BIROLLI, 2010).

larização dos agentes, características dos seus ascendentes, pertencimento a dada geração política, gênero e etnia, origem geográfica etc.

Entram nesse cálculo toda sorte de vínculos horizontais e verticais com seguidores, aliados e clientelas, laços interpessoais, configurações de redes de apoio e círculos de reconhecimento mútuo, relações de amizade, parentesco e proximidade de classe que contribuem para transpor barreiras e abrir, para certos indivíduos, as portas do campo político (SEIDL; GRILL, 2013a)[8]. Grill (2008), por exemplo, elabora três itinerários que estão, por sua vez, relacionados com três diferentes tipos de "patrimônios políticos" no Rio Grande do Sul e funcionam como propulsores de carreiras eletivas: o patrimônio "tradicional", o patrimônio dos "empreendedores" e o patrimônio "militante". O tradicional remonta ao século XIX e constitui a elite da região sul do estado, ocupada por portugueses e açorianos com atividades econômicas na estância, no Exército ou no comércio urbano, cujos herdeiros estudaram na maior universidade pública do estado. O patrimônio empreendedor, por sua vez, remonta ao início do século XX e foi fruto da ocupação da parte mais ao norte do estado, por imigrantes alemães, italianos, sírios com atividade de comércio em zonas de colônias, o que permitiu sua ascensão econômica. Seus filhos estudaram em instituições privadas e ingressaram mais precocemente na vida política. O terceiro tipo de patrimônio político é o militante, característico de uma geração mais nova de imigrantes ou de brasileiros, normalmente filhos de agricultores que se engajaram politicamente via sindicalismo ou cooperativismo, movimento estudantil ou movimento católico de base, onde "a ascensão política precede a ascensão social" (GRILL 2008, p. 142).

Num registro um pouco diferente, mas ainda fortemente vinculado ao campo teórico da sociologia da política de inspiração bourdieusiana, há os trabalhos de Messenberg (2007, 2008, 2010, 2013). A ideia básica é que tanto a elite parlamentar quanto as divisões internas a ela

8 Coradini ilustra bem essa ideia de múltiplas causas sem hierarquia entre elas: "as possibilidades de candidatura e mais ainda, as chances eleitorais estão diretamente associadas com recursos de posição social, como a condição ocupacional declarada e a titulação escolar e o carisma de função obtido pela ocupação prévia de cargos públicos, esses mesmos recursos estão fortemente relacionados com o montante dos investimentos nas campanhas e com os resultados eleitorais" (2012a, p. 111). Dificilmente qualquer retrato da classe política brasileira, em qualquer período histórico, região ou posição permitiria desautorizar a afirmação acima.

(i.e., a distinção entre "alto clero" e "baixo clero", por exemplo) expressam os aspectos mais proeminentes da própria estratificação social e cultural brasileira. Assim, a ideia da "homologia estrutural" entre os campos social e político encontra-se também nesses trabalhos.

Há, no entanto, duas novidades importantes. Messenberg introduz as divisões regionais como uma variável para analisar as divisões encontradas no interior da elite parlamentar, ela própria fruto de vários outros filtros sociais. Mas a autora vai além de uma mera cartografia das origens regionais ao estabelecer uma relação entre estas e as diferenças que se manifestam de forma perceptível no nível discursivo dos parlamentares de diferentes regiões. Nesse sentido, a discussão das diferenças regionais vem somada a uma segunda novidade que é a introdução de condicionantes socioculturais para compreender o comportamento parlamentar. Desse modo, não se trata apenas de pensar o problema em questão pela via do recrutamento político e dos filtros que o funcionamento regular do campo político impõe a determinados grupos sociais, mas como certas orientações culturais e maneiras de representar a política se traduzem nas atuações dos parlamentares, afetando inclusive a natureza substantiva da produção legislativa. Ao fim e ao cabo, trata-se de defender a necessidade de ir além dos determinantes estritamente institucionais se quisermos compreender, de fato, o comportamento legislativo.

Avanços importantes foram obtidos pela Sociologia da Política. Ao cotejar elites parlamentares de diferentes estados da federação e, portanto, situadas em ambientes sociais (e não apenas políticos) também diferentes, ela contribuiu para dimensionar o efeito da história regional e do microcosmo social local sobre os padrões de composição dos representantes, enfatizando como a reprodução e a diversificação de elites podem resultar de processos arbitrários e particulares, na contramão de uma lógica explicativa generalizante (GRILL, 2008). O empenho desses autores para especificar filtros sociais e simbólicos que operam quando da seleção para diferentes cargos, hierarquicamente desiguais, ilustrou empiricamente como o elitismo social aumenta à medida que a posição almejada é mais elevada na hierarquia de postos políticos, imprimindo uma espécie de estrangulamento social dos processos de entrada de indivíduos com credenciais sociais mais modestas do que seus competidores

(CORADINI, 2012a). Ao aproximar a lente para opor diferentes elites parlamentares entre si (vereadores, deputados estaduais, deputados federais), essa perspectiva tornou possível apreender padrões também díspares de militância e carreirismo: quanto mais alto o cargo, maior a cumulatividade de recursos políticos prévios, como cargos de nomeação, associativismo e posições eletivas (SEIDL, 2013)[9].

* * *

Essas contribuições fora do *mainstream* da agenda de pesquisas sobre as elites parlamentares do Brasil, possuem, contudo, algumas limitações ou dificuldades.

A multiplicidade de fatores que operam para facilitar o acesso aos postos políticos deveriam ser mais bem diferenciados e confrontados em termos de sua hierarquia e eficácia. Em alguns estudos, as variáveis (os diversos "capitais") parecem confluir harmoniosa e indistintamente e combinar-se de maneira irresistível para o sucesso político e/ou eleitoral. A narrativa e os casos-demonstração escolhidos reforçam essa percepção e as análises empíricas ilustram quase que perfeitamente a teoria de origem (a Sociologia da Política de matriz bourdieusiana) a tal ponto que existe pouco ou nenhum desacordo explícito no interior desse enfoque.

Além disso, as intersecções entre o espaço social e o espaço político são tão estreitas e poderosas que vantagens sociais e trunfos políticos parecem ser praticamente intercambiáveis. Assim, a ideia da "homologia" perde em rendimento explicativo quando não se define exatamente a extensão de redes de apoio e a função das conexões que alavancaram a elite social aos postos de comando político. Se a preocupação é, de fato, expor quais são as fontes de poder dos poderosos, tanto essas fontes quanto os mecanismos de "reconversão" de recursos e trunfos de um mundo ("campo") a outro preci-

9 Essa área de investigação é composta por um conjunto de trabalhos dotados de forte unidade teórica e acentuada homogeneidade metodológica. Por essa razão, recensear todos os trabalhos pertinentes seria improdutivo. O leitor pode consultar ainda os seguintes estudos que se encaixam na perspectiva aqui analisada: Bergson e Oliveira (2018), Coradini (2012a, 2012b), Grill e Reis (2018), Grill e Seidl (2017), Petrarca (2017, 2019), Petrarca e Oliveira (2017), Reis e Grill (2017), Seidl (2017), Seidl e Neris (2017). Uma boa síntese dessa perspectiva pode ser lida na coletânea organizada por Seidl e Grill (2013b).

sam estar claramente explicados, sob o risco dessa abordagem não ser tão eficiente quanto pretende, tamanha a fluidez das conexões entre capitais intercambiáveis e a generalidade dos achados.

Marcadores sociais no estudo da política: a abordagem da Sociologia Política

A Sociologia Política e a conexão entre estruturas sociais e estruturas políticas

Os retratos biográficos coletivos fabricados pela Sociologia Política, com base na estatística descritiva dos parlamentares nacionais, destacam frequentemente os seguintes elementos: (*i*) a *origem social* e (*ii*) a *carreira política* pregressa dos legisladores, divididos por (*iii*) *bancadas partidárias*, classificadas ideologicamente no contínuo direita-centro-esquerda, por meio de análises amparadas em (*iv*) *recortes temporais*. A adesão a esses itens varia conforme os estudos, havendo diferenças na preferência por uma ou outra dimensão de análise ou por recortes temporais menores (algumas poucas legislaturas, por exemplo). Mas a maior parte das análises filiadas à Sociologia Política têm em comum a preocupação com as mudanças morfológicas nos corpos legislativos ao longo do tempo e, eventualmente, a relação dessas mudanças com as transformações mais amplas na estratificação social do país.

O suposto teórico dessa linhagem, herdeira do estrutural-funcionalismo, é que há uma articulação – que não é mecânica, nem imediata – entre as estruturas sociais e as estruturas políticas. A partir desse *partis-pris*, a Sociologia Política permitiu que os seus pesquisadores interpelassem outras tradições teóricas, como a abordagem do conflito social, da estratificação social, as pesquisas com foco em partidos e sistemas partidários, a teoria contemporânea da demo-

cracia e da representação[10]. No âmbito internacional, a Sociologia Política é a vertente menos homogênea, seja nos escopos das pesquisas, seja com a interlocução teórica pretendida, mas é inegável suas conexões com o estrutural-funcionalismo.

Uma das virtudes do trabalho liderado por Best e Cotta (2000a) é o de refazer a genealogia dessa área de investigação, assinalando a importância decisiva de Stein Rokkan para o projeto comparativo das elites parlamentares da Europa ao longo de mais de 150 anos. O projeto EURELITE[11] entende que a elite parlamentar é um objeto de pesquisa estratégico para examinar a interface entre estruturas sociais e estruturas políticas, apostando no valor dos sistemas partidários nacionais para articular essas dimensões teóricas, que podem ser medidas através da comparação *crossnational* dos agentes políticos com base nas variáveis "ocupação" (prévia à entrada na política) e "escolaridade". Esses são dois marcadores sociais fundamentais.

Para compreender as bases dessa Sociologia Política devemos entender as fontes teóricas desse trabalho

Nesse esforço compartilhado entre pesquisadores de muitos países e com diversas inclinações analíticas, em todas as pesquisas coletivas surgidas no início de século XXI (BEST; COTTA, 2000a); (BEST; EDINGER, 2005); (COTTA; BEST, 2007); (SEMENOVA; EDINGER; BEST, 2014) vemos a conexão com as preocupações da macrossociologia histórico-comparada de Rokkan.

Rokkan pensou algumas das principais categorias que foram empregadas nesses estudos sobre as elites parlamentares. Elas permitem refletir sobre dois problemas da sociologia política das elites, a sua reprodução em longo prazo e a sua transformação em curto prazo.

10 Um autor que sintetiza praticamente todos esses temas é Seymour M. Lipset. Sua teoria afirma que duas dimensões estruturais são capazes de explicar a estabilidade democrática: *desenvolvimento econômico* e *legitimidade* política. Enquanto a primeira envolve industrialização, riqueza e educação, a segunda depende do fortalecimento das instituições e dos seus efeitos como universalismo e sentimento de justiça. Para forjar essa combinação virtuosa, o papel das elites e dos seus valores (se mais ou menos modernizantes) e a sua disposição na estrutura de clivagem social (se mais ou menos fragmentadas e polarizadas) são centrais na interpretação do autor (LIPSET, 1959).

11 O conjunto de pesquisas compiladas por Best e Cotta tornou-se uma referência obrigatória para a abordagem da Sociologia Política. O projeto mapeou o perfil dos parlamentares de onze países europeus entre 1848 e 1999, mostrando como a universalização do sufrágio, a emergência dos partidos de massa e dos meios de comunicação e as transformações na estrutura social afetaram os padrões de representação parlamentar no continente (BEST; COTTA, 2000b).

No curso da democratização, os países da Europa ocidental foram o berço de sistemas partidários diversificados, que são examinados por Rokkan através da ideia de clivagens estruturais. O termo "clivagem estrutural" é utilizado para concatenar o processo de formação dos Estados europeus e a democratização dos seus sistemas políticos. Essa ideia pretende vincular estrutura social e sistema político, evitando assim qualquer espécie de determinação unidirecional (portanto, sem viés sociológico ou politicista).

Mas como os sistemas políticos se transformam? Para atender a esse tema, é preciso considerar sua outra categoria-chave, "conjunturas críticas", isto é, períodos de mudanças radicais concentradas no tempo (como as revoluções) por oposição a mudanças estruturais de largo prazo. A escolha do ano de 1848 pelo projeto EURELITE como o ponto de partida para o estudo dos perfis dos parlamentares europeus é uma decisão amparada por essa categoria, já que, segundo Best e Cotta, é o ano que marca o nascimento da democracia representativa em vários países da Europa Ocidental e Central (BEST; COTTA 2000b).

Assumindo que é através dos eleitos para os parlamentos que se estabelece a vinculação entre a dinâmica do sistema político e as transformações da estrutura social, a consequência lógica é mensurar os atributos desse segmento da elite eleita, tanto para entender as barreiras de entrada no primeiro, como a relação de implicação recíproca entre os dois. No tópico seguinte, veremos como essas ideias aparecem nos estudos sobre a classe política brasileira.

A Sociologia Política dos políticos de profissão

Quando se tomam análises "elitistas", concentradas mais nos agentes do que nas regras do sistema político, as principais alternativas que têm organizado o campo de discussões sobre o tema no Brasil giram em torno de três perguntas: *i*) está em curso, nas primeiras décadas do século XX, uma *popularização* da classe política brasileira ou uma *profissionalização* dos seus representantes?; *ii*) o perfil social atual da classe política brasileira estaria de acordo com a "tese da convergência", isto é, a maioria dos representantes

está convergindo para um *perfil padrão* tal como nos parlamentos da Europa ocidental (homens, brancos, de classe média, de meia idade, etc.) ou não?; e *iii*) qual seria o peso real e a utilidade analítica de determinados recursos sociais e marcações de gênero e/ou cor para impulsionar ou atrasar o carreirismo político no Brasil? Essa é uma questão que conecta as investigações da Sociologia Política com as da Sociologia da Política.

Várias pesquisas foram conduzidas nos últimos dez anos testando o efeito sobre as eleições, em especial, de deputados federais de muitas variáveis "societais"[12]. A investigação desses determinantes sociais tem contribuído para responder a segunda questão, principalmente, sobre a convergência dos parlamentares em torno de um perfil padrão das democracias contemporâneas. Porém, nessa literatura, a polêmica mais produtiva é sobre a "popularização" ou a "profissionalização" da classe política barsileira.

Os livros de Rodrigues (2002a, 2006, 2014) sobre a composição social dos deputados federais brasileiros desde as eleições de 1998 despertaram o interesse de uma série de pesquisadores e permitiram um reavivamento da discussão em torno de variáveis tipicamente societais que operam no processo de recrutamento das elites políticas. Os *insights* fornecidos por esses trabalhos, os desdobramentos teóricos deles decorrentes e as críticas a eles formuladas fizeram dessas pesquisas ponto de referência obrigatório sobre a recomposição do perfil dos parlamentares.

Rodrigues constata um fato novo na política nacional com a ascensão do PT ao governo federal em 2003: a "popularização" da classe política brasileira. Ela pode ser descrita resumidamente assim: a partir das eleições de 2002, há uma "redução do espaço político dos parlamentares recrutados das classes mais altas [da so-

12 A título de exemplo: sobre patrimônio pessoal de candidatos, ver FELISBINO (2009); RODRIGUES (2014); SPECK; SACCHET (2010); sobre cor de pele, ver CAMPOS (2017); CODATO; LOBATO; CASTRO (2017); sobre o papel dos estudos universitários, ver LLANOS; SÁNCHEZ (2006); NEIVA; IZUMI (2012); UNZUÉ (2012); sobre o efeito da ocupação de origem de senadores e deputados, ver COSTA; COSTA; NUNES (2014); LORENCETTI (2016); sobre associativismo como um recurso social fundamental na política, ver ALMEIDA; LUCHMANN; RIBEIRO (2012); sobre religião, ver CASSOTTA (2016); LACERDA (2017); MAIA (2006); PRANDI; SANTOS (2017); e sobre sexo, entre tantos, ver ARAÚJO; BORGES (2013).

ciedade] e, por consequência, um aumento da parcela dos deputados federais vindos das classes médias assalariadas e também, mas em menor medida, das classes populares" (RODRIGUES, 2006, p. 6). Pesquisas posteriores mostrariam o ajuste dessa descoberta. Em *Pobres e ricos na luta pelo poder*, Rodrigues (2014) faz uma análise minuciosa do patrimônio dos deputados federais eleitos em 2010 e reafirma a tese da popularização da elite eleita. Para ele, a Câmara dos Deputados seria dominada demograficamente pela "classe C". Segundo os seus cálculos, 60% dos deputados (compreendidos todos os partidos) pertenceriam à classe "média-média" e à classe "média-baixa" (RODRIGUES, 2014). Ele destacou o papel que sindicatos e associações de classe (bancários, professores, funcionários públicos, metalúrgicos, trabalhadores rurais), de onde vêm uma boa parte desses políticos, desempenharam para o processo de renovação parlamentar. O associativismo de classe média seria o trunfo eleitoral dos mais pobres (ou dos menos ricos) no caminho para o Parlamento (RODRIGUES, 2014).

Passados dezoito anos da publicação de *Partidos, ideologia e composição social* (RODRIGUES, 2002b) e quatorze anos da publicação de *Mudanças na classe política brasileira* (RODRIGUES, 2006), já se acumulou uma quantidade de pesquisas que debatem os seus achados. Vamos reconstruir aqui o debate seguindo a ordem cronológica de publicação de alguns dos textos da Sociologia Política brasileira.

Braga, Veiga e Miríade (2009) são umas das primeiras autoras a mobilizar dados sócio-políticos para analisar o recrutamento partidário e discutir as teses de Rodrigues[13]. Confirmações importantes foram feitas. Em primeiro lugar, a corroboração de que os empresários se concentram entre os eleitos por partidos de direita e que o Partido dos Trabalhadores (PT) abrigava a maior proporção de

13 Rodrigues constatou uma notável regularidade entre o partido político ao qual determinado deputado federal estava filiado, a orientação ideológica da sua organização e o meio social de origem dos eleitos para a Câmara Federal em 1998. Partidos de esquerda (PT, PDT) teriam em suas bancadas mais professores e jornalistas, partidos de centro (PMDB, PSDB), mais profissionais liberais, e partidos de direita (PFL/DEM, PPB/PP), mais empresários (RODRIGUES, 2002b). Isso repercute a tese de Gaxie para quem existiria uma relação muito estrita entre oposições políticas (ideologias partidárias, por exemplo) e hierarquias sociais, a ponto de se poder tomar "as primeiras como expressão simbólica das segundas" (GAXIE, 1980, p. 32).

trabalhadores manuais na década passada. Em segundo lugar, que parlamentares eleitos pelo PT detinham patrimônio inferior aos políticos dos demais partidos, reforçando a ideia de que seria esse o partido responsável por carregar quadros menos elitistas para a Câmara dos Deputados, contribuindo, portanto, para a sua "popularização". Entretanto, o maior achado do artigo é o de que, na comparação das listas dos candidatos e dos eleitos em 2006, o fenômeno em curso mais importante era o da *profissionalização*: os eleitos apresentaram perfil mais homogêneo ou uniforme entre os partidos comparativamente ao perfil dos candidatos. Por mais que as autoras não extrapolem o argumento, parece correto dizer que o processo eleitoral opera no sentido contrário ao dos contrastes partidários por classe e ao da tese da popularização.

Perissinotto e Bolognesi (2010) avançam na discussão ao afirmarem que, para as eleições de 1998, 2002 e 2006, "a profissionalização política é a variável que mais aumenta as chances de sucesso eleitoral em todas as posições ideológicas e em todas as eleições [...] analisadas" e que a profissionalização da elite parlamentar "pode ser a expressão de um processo de institucionalização do recrutamento para a Câmara dos Deputados, processo este que atinge indistintamente partidos de todas as posições ideológicas" (PERISSINOTTO; BOLOGNESI, 2010, p. 27).

Entretanto, esses dois trabalhos não chegam a se opor explicitamente aos resultados de Rodrigues. Possivelmente, por duas razões: primeiro, porque é grande a defasagem entre as fontes dos dados biográficos da base do TSE para todos os candidatos, utilizados por Braga, Veiga e Miríade (2009) e por Perissinotto e Bolognesi (2010), e as informações das biografias dos parlamentares eleitos produzidas pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. E, segundo, porque empenhados em medir o impacto das origens profissionais sobre o sucesso eleitoral, parece difícil afirmar que ocupações "populares" tenham realmente peso positivo sem um teste causal[14].

14 Bolognesi, Costa e Codato (2019) mostraram que, entre 1998 e 2014, deputados oriundos de profissões como trabalhadores manuais, operários qualificados, trabalhadores do setor de serviços, profissionais de nível médio etc. foram diminuindo progressivamente, mesmo no PT. Para um trabalho que vincule tipos de profissões de baixo status social e processos de seleção de candidatos, ver Bolognesi e Costa (2015).

O debate sobre popularização *versus* profissionalização ficou para trabalhos que mobilizaram as mesmas fontes de Rodrigues e se concentraram no universo dos eleitos. Costa e Codato (2013), por exemplo, apontaram que a composição do Senado entre 1986 e 2010 reafirma a tese da correspondência entre estratos sociais e famílias ideológicas dos partidos, sendo diferente a demografia na esquerda e na direita, mas refuta a tese da popularização. Os dados indicaram que o perfil ocupacional das bancadas partidárias é semelhante ao encontrado por Rodrigues (2002a), ou seja, há forte correspondência entre partidos, ideologia e ocupações (professores e profissões urbanas típicas de camadas médias na esquerda, por oposição a mais empresários nas siglas de direita).

Profissionais liberais, quase como regra, se distribuem de modo equilibrado entre as três famílias ideológicas, com leve prevalência nos partidos de centro. No Senado, entretanto, empresários têm presença muito destacada também nos partidos de centro, fato confirmado também por Costa, Costa e Nunes (2014). Finalmente, como a esquerda não alcançou, no Senado, o mesmo crescimento obtido na Câmara durante os governos do PT, a tese de que a popularização permanece não se confirmou. Na Câmara alta se verifica a presença de indivíduos com carreiras políticas mais sedimentadas e poucos *outsiders*.

Dois outros estudos se debruçaram sobre a Câmara dos Deputados para testar a tese da popularização. Os dados de Mucinhato (2014) corroboram a hipótese da democratização social do legislativo federal. Eles demonstraram a queda do número de parlamentares egressos do agronegócio, bem como a duplicação daqueles saídos de ocupações manuais. Utilizando um indicador chamado de "Número Efetivo de Profissões", concluiu que, enquanto a eleição de 1986 contou com 3,7 ocupações relevantes, nas eleições de 2010 esse número saltou para 7 (sete). Na mesma linha, Simioni Júnior, Dardaque e Mingardi (2016), utilizando como fonte os dados do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, trazem para a discussão um conjunto de informações sociográficas sobre os deputados eleitos entre 1994 e 2006. Na linha de Messenberg (2010), comparam as características sociais do "baixo clero" e do "alto clero" e concluem que o que está em curso no

Brasil é, na realidade, um processo de *diversificação* do perfil dos dois subgrupos, evidenciado pela queda do total de advogados eleitos e pelo aumento de indivíduos das profissões superiores não tradicionais. Esses achados convergem com outros que indicam maior dinamismo no recrutamento para o Senado, que passou a contar com maior presença de formados em Economia, Humanidades e profissionais de saúde, ao mesmo tempo em que se viu a queda dos diplomados em Direito (CODATO; COSTA; MASSIMO; HEINZ, 2016); (NEIVA; IZUMI, 2012).

Por fim, Bolognesi, Codato e Costa (2019) procuraram isolar o peso da força organizacional dos partidos políticos sobre a eleição de trabalhadores manuais e não manuais para a Câmara dos Deputados e concluíram que as mudanças sistêmicas no quadro partidário, aliadas à maior burocratização do Partido dos Trabalhadores, têm funcionado como um dos obstáculos para a inclusão dos estratos sociais mais baixos na Casa, contestando assim a tese da popularização da casa. Assim, a volatilidade das bancadas partidárias não explicaria, sozinha, as grandes transformações na composição do Parlamento, como sustentou originalmente Rodrigues. É preciso atentar para as mudanças no recrutamento dos partidos – que privilegiam, nas listas, candidatos mais competitivos, em geral, políticos de carreira – e que impactam a morfologia social dos representantes.

* * *

A maior parte desses estudos de Sociologia Política têm algumas limitações em comum. Em primeiro lugar, a tentação em tomar a descrição estatística dos dados sócio-biográficos da elite eleita pela explicação da influência real de variáveis sociais no recrutamento político. Isso pode se dar em função da pouca sofisticação teórica e metodológica desses trabalhos ao lidar com as variáveis raça, sexo, idade de entrada na carreira, ocupação etc. e a incipiência de testes de hipóteses. Classificações muito convencionais do universo de indivíduos – por exemplo, o *background* social dos parlamentares a partir das ocupações/profissões declaradas – perdem capacidade analítica e explicativa quando se limitam a fazer grandes sínteses que só repetem os percentuais de advogados ou diplomados no Parlamento

vis-à-vis ao restante da população, ou mesmo as mudanças desses valores ao longo do tempo, no estilo de um "retrato coletivo".

Em segundo lugar, estudos que tentam integrar, na explicação, variáveis societais e/ou combiná-las com variáveis institucionais (tipos de partidos, sistemas partidários, regras eleitorais, formas de financiamento) são exceção. Por fim, a ausência de dados confiáveis para grandes intervalos de tempo, o foco em poucas eleições ou estudos sobre uma legislatura eliminam o essencial dessa abordagem: o mapeamento das transformações no universo dos eleitos em perspectiva histórica e a sua (potencial) conexão com mudanças mais estruturais na hierarquia da sociedade, principalmente para decidir entre uma "profissionalização" ou "popularização" dos parlamentares nacionais.

O padrão das carreiras políticas da elite legislativa na perspectiva da Ciência Política

"Ambição é o coração da política"[15]

"Ambição política" significa tanto a intenção dos titulares de posições políticas concorrerem a um cargo mais alto e mais importante na hierarquia dos empregos políticos, quanto o desejo daqueles que ainda não possuem cargos no Executivo ou Legislativo de disputar uma posição eletiva. Na Ciência Política, há pelo menos duas maneiras de se entender o que é ambição política. A primeira enfoca as oportunidades e incentivos que um determinado sistema de cargos representativos assegura ao competidor e que define as chances na competição política. A segunda maneira olha para as características ou propriedades ("*social backgrounds*") daqueles que decidem concorrer a uma colocação política.

Schlesinger, na contramão da Sociologia Política, defende a ideia de que se "pode aprender mais" sobre como funciona a política representativa a partir do estudo da "carreira das lideranças políticas" estabelecidas do que pesquisando "quem eles foram e de onde vieram" (SCHLESINGER, 1966, p. vii). Por isso, seu estudo

15 "Ambition lies at the heart of politics" (SCHLESINGER, 1966, p. 1).

sobre governadores e senadores dos Estados Unidos ilustra a ideia – vinda da Economia – segundo a qual a política é conformada por "uma série de escolhas marginais racionais feita por homens que competem pelo poder sob um conjunto de regras políticas" (p. viii). O fundamental aqui são os regulamentos institucionais e a estrutura de oportunidades que um sistema de posições políticas nesse sistema faculta; e a sobrevivência política dos indivíduos é função dos objetivos na carreira ("ambição") que eles definem diante dos vários cargos disponíveis. Esse é um jogo complexo que envolve tanto a relação com outros concorrentes, como com a opinião pública. Essa abordagem foi continuada e aprofundada por Black (1972), que desenvolveu uma teoria da escolha racional da ambição individual, contra a alegação dos próprios políticos de que o que os animaria seria o desejo de servir ao público e perseguir o bem comum.

Estudando as carreiras políticas de 435 vereadores de 89 cidades da região da Baía de São Francisco, Black definiu "ambição política" como o resultado líquido da avaliação do político sobre "custos, benefícios e oportunidades" envolvidos na sua decisão de abandonar a vida política, buscar a reeleição ou escolher um cargo eletivo mais elevado (BLACK, 1972, p. 145). Essa avaliação – com base na racionalidade dos agentes – deve ter em conta vários fatores "estruturais" do sistema político, tais como tamanho da unidade eleitoral, grau de competitividade do distrito e o valor dos cargos em disputa. Rohde (1979), por sua vez, conseguiu formalizar essa teoria estudando as opções de carreira dos deputados federais norte-americanos que serviram entre 1954 e 1974 e suas ambições em direção ou ao Senado, ou aos governos dos seus estados. Sua principal adição à abordagem com base na ambição política foi ter proposto um modelo preditivo do comportamento dos agentes políticos. Esse modelo levava em consideração quatro variáveis: a probabilidade de se ganhar um cargo mais alto, o valor do cargo mais alto, o valor do cargo atual e o impacto de se os membros são ou não "tomadores de risco".

Os três trabalhos adotam o enfoque neoinstitucionalista da escolha racional e confrontam explicitamente os modelos analíticos baseados em *backgrounds* sociais e seus papéis explicativos, seja no registro da sociologia dos capitais sociais, seja no registro da sociologia da estrutura social. Vejamos a seguir com o debate brasileiro sobre o tema.

Estratégias de carreirismo político no parlamento no Brasil

Cientistas políticos brasileiros exploraram a relação entre padrões de trajetória da elite parlamentar para medir a *performance* legislativa, a força de atração ou repulsão de certas arenas políticas, as estratégias de carreirismo político e os desafios para sobreviver politicamente num ambiente de elevada competição eleitoral, como o nacional. Contudo, os diagnósticos sobre o padrão ideal das carreiras políticas da elite legislativa são conflitantes e têm mudado consecutivamente nos últimos vinte anos. Grosso modo, há aqui dois grupos.

Estudos precursores sobre recrutamento legislativo afirmavam que os deputados brasileiros eram, no pós-1988, ao contrário do padrão visto no pré-1964, políticos sem carreiras estruturadas. Assim, o recrutamento político não seguiria nem um padrão muito fechado socialmente, nem um padrão muito rígido, com etapas predeterminadas, indo dos cargos iniciais da carreira (por exemplo, vereador) até o topo (por exemplo, senador). O mundo político estaria, ao contrário do esperado pela teoria, franqueado a indivíduos que conseguissem mobilizar diferentes tipos de recursos, para ter sucesso na política institucional, inclusive extrapolíticos (MARENCO DOS SANTOS (1997, 2000, 2005)). Outro aspecto que contribuiria para uma carreira política pouco linear, conforme a hierarquia tradicional dos cargos de representação (primeiro assembleias municipais, depois estaduais e depois federais), seria a baixa capacidade dos Legislativos de reter ou de atrair profissionais experimentados (SAMUELS, 2003; SANTOS, 2000). No período 1946-1964, havia alta competitividade eleitoral e o Congresso Nacional possuía força política para aprovar sua agenda própria. Já no período que se segue à Constituição de 1988, temos alta competitividade eleitoral, mas baixa capacidade decisória do Legislativo. Assim, se experiência política era um tipo de recurso significativo no período 1946-1964, não o é mais (ou não o é tanto) no regime pós-ditatorial. Além disso, é preciso considerar uma instituição fundamental no jogo político nacional: o federalismo. Esse arranjo institucional seria responsável por uma estrutura de oportunidades que não incentivaria os políticos

a buscar uma carreira no Legislativo, vendo o Congresso Nacional como um trampolim para cargos que monopolizariam mais recursos políticos e financeiros, como as governadorias estaduais ou as prefeituras de grandes cidades.

O segundo grupo de estudos é representado pelos trabalhos de Leoni, Pereira e Rennó (LEONI; PEREIRA; RENNÓ, 2003; PEREIRA; RENNÓ, 2001, 2007, 2013). Ao invés de pesquisar o perfil de carreira e a trajetória política dos legisladores, analisaram as chances de reeleição dos deputados federais com base em variáveis institucionais e modelos econométricos. Os critérios testados para prever a reeleição seriam a atuação parlamentar (se mais paroquial ou mais nacional), as tomadas de posição política pública (através da análise das votações) e os cargos de liderança ocupados (ou não) na Casa[16]. O dilema fundamental enfrentado pelos deputados federais brasileiros seria o seguinte: "devo ficar na atual casa legislativa ou devo tentar outro cargo na próxima eleição?". Há desinteresse pelo Legislativo nacional ou se busca reeleição? Trata-se de questão importante, porque a literatura norte-americana insiste que as altas taxas de retorno ao Congresso são produto da força institucional e do poder decisório dessa instituição. Segundo Pereira e Rennó (2013), essa teoria não se sustentaria fora dos Estados Unidos e eles pretendem refutá-la a partir do caso brasileiro: o modelo que associa busca sistemática por reeleição e institucionalização legislativa está baseado apenas num caso único e, portanto, merece ser revisto para explicar outras experiências políticas nacionais. Retomando a análise da relação entre benefícios concentrados da atuação parlamentar (*pork barrel*) e os seus efeitos sobre a manutenção da carreira no interior da Câmara dos Deputados, Pereira e Rennó debatem os efeitos do carreirismo parlamentar sobre a força – ou, conforme suas palavras, profissionalização ou institucionalização – do Poder Legislativo.

Ao lado desse debate, foram feitas pesquisas empíricas sobre o carreirismo dos legisladores brasileiros numa direção diferente. Um dos trabalhos mais sistemáticos e conclusivos sobre o padrão predominante de ambição política dos parlamentares é a tese de doutora-

16 Segundo esses estudos, a ação junto às bases locais é a variável que oferece melhores retornos eleitorais (LEONI; PEREIRA; RENNÓ, 2003; PEREIRA; RENNÓ, 2001).

do de Corrêa (2016). Estudando a ligação entre padrões de votação dos deputados estaduais eleitos em 2010 e suas estratégias de carreira baseadas em tipos de ambição em cinco eleições (se progressiva nacional, progressiva estadual, estática, pseudoestática, progressiva local ou discreta), Corrêa constatou que a decisão predominante dos políticos era a de se manter no cargo ocupado, no caso na própria Assembleia Legislativa[17]. Outro estudo relevante é o de Lima, Silva Júnior, Paranhos, Morais (2018). Eles se propuseram a verificar a hipótese segundo a qual deputados com alto nível de profissionalização política – no partido ou no Legislativo – tenderiam a escolher, numa próxima eleição, cargos com mais prestígio/poder (ambição progressiva). Esses cargos seriam o de prefeito, governador, senador e presidente da República.

O estudo da carreira de 513 parlamentares da 54ª Legislatura (2011-2015) da Câmara dos Deputados, entretanto, não confirmou essa hipótese. O estudo de uma amostra de 142 casos mostrou uma taxa de sucesso muito maior quando a ambição era estática (permanecer na Câmara dos Deputados) (LIMA; SILVA JÚNIOR; PARANHOS; MORAIS, 2018, p. 94), o que contraria a conclusão de Santos (2003), para quem o Legislativo teria baixa capacidade de retenção.

Embora quase todos os trabalhos mencionem o papel do multipartidarismo ou a fraqueza dos partidos brasileiros (PEREIRA; RENNÓ, 2001; SAMUELS, 2003; SANTOS, 2000), praticamente nenhum deles realmente analisa o papel institucional do sistema partidário, o perfil ideológico dos diferentes partidos ou os processos internos de seleção de candidatos pelas organizações partidárias e como isso incidiria, de fato, sobre o recrutamento político[18].

---

17 Sobre carreirismo político no nível estadual, ver principalmente Anastasia et al. (2012) e Bertholini et al. (2013).

18 O trabalho de Marenco dos Santos e Serna (2007) ocupa um papel importante para começar a preencher essa lacuna. Ao comparar carreiras políticas dos legisladores em três países (Brasil, Chile e Uruguai), verificaram que há um padrão comum quando se contrasta a carreira dos políticos dos partidos de esquerda com os de direita. Parlamentares que se elegem por partidos de esquerda apresentam perfil social próximo às classes médias e aos estratos médios-baixos, com poucos recursos eleitorais próprios (dinheiro, redes sociais e capital familiar). Isso faz com que dependam em larga medida do capital eleitoral da organização partidária. Na direita, ao contrário, encontra-se um perfil social mais tradicional, melhores condições socioeconômicas e mais recursos pessoais. Eles podem, por isso, serem mais independentes dos ativos partidários para chegar aos postos políticos mais altos.

* * *

É possível mencionar três dificuldades importantes dessa abordagem para a compreensão do carreirismo da elite parlamentar brasileira. A primeira é a pressa em replicar a associação de Mayhew entre carreirismo dos legisladores e fortalecimento do poder Legislativo, um achado não corroborado no Brasil e sequer em outros países com desenho institucional diferente do norte-americano (PEREIRA; RENNÓ, 2013). A segunda é subestimar o sistema partidário e sua importância, desvinculando padrões de carreira com competição interpartidária e mesmo com o padrão de funcionamento de organizações radicalmente distintas, como no caso de sistemas eleitorais centrados no partido[19] (JONES; SAIEGH; SPILLER; TOMMASI, 2002). Graças ao uso um tanto formalista da ideia de "ambição política", desencarnada do contexto social e político, ou mobilizada como uma premissa universal, negligencia-se o alerta de Schlesinger (1966) de que condições pessoais (de classe, de idade, etc.) podem determinar, sim, a ambição política.

Um esforço de crítica e de síntese

O Quadro 2 pretende sintetizar o argumento central das três abordagens, o tipo de explicação típico de cada uma, as técnicas de pesquisa mais frequentes e os principais problemas referidos à literatura brasileira apontados nas seções 2, 3 e 4.

Uma maneira taquigráfica de resumir o tipo de explicação das três perspectivas analisadas neste ensaio pode ser a seguinte: a Sociologia da Política enfatiza variáveis que são exógenas ao mundo político (*e.g.*, processos de socialização); a Ciência Política, enfatiza variáveis endógenas (*e.g.*, o "valor" que o indivíduo atribui ao cargo político atual e ao cargo pretendido); e a Sociologia Política destaca tanto variáveis endógenas (como os tipos de cargos políticos ocupados), como exógenas (*e.g.*, *backgrounds* sociais).

Em termos de métodos de pesquisa, quando se considera a produção brasileira, as três perspectivas também são bem diferentes: a

19 A exceção é Samuels (2011).

Sociologia da Política se baseia em pesquisas qualitativas, como estudo de casos exemplares e estudos históricos (residualmente, alguns trabalhos incluem estatística descritiva). Já a maior parte dos trabalhos de Sociologia Política são quantitativos, lidam com *N* grande e estatística descritiva com foco em poucas eleições. E os estudos da Ciência Política sobre carreiras parlamentares são quantitativos e mais exigentes metodologicamente ao incluírem, além de estatística descritiva, testes de regressão logística para isolar fatores causais.

Quadro 2. Argumentos principais, tipos de explicação, técnicas de pesquisa e problemas das três perspectivas analíticas dos estudos das elites parlamentares no Brasil

Abordagem	Argumento central	Tipo de explicação	Técnicas	Déficits dos estudos brasileiros
Sociologia da Política	Os trunfos de que dispõem as "classes dirigentes", incluindo suas condições de acesso ao campo político e as múltiplas conexões no mundo das elites públicas e privadas, são produto da capacidade desses grupos de converterem quase que automaticamente capital social e/ou capital econômico em capital político.	exógena	qualitativas (casos exemplares; estudos históricos)	Ausência de hierarquia entre as variáveis mobilizadas nos estudos (os "capitais"). As análises listam as vantagens sociais que os grupos dirigentes, incluídos aí os parlamentares, possuem diante dos demais grupos políticos/sociais, sem a preocupação de estabelecer relações causais entre a posse de determinado recurso e o sucesso político-eleitoral. Como os estudos são, em sua maioria, monográficos, isso compromete a capacidade de generalização dos seus achados. Os casos parecem ser escolhidos para demonstrar o valor heurístico da matriz teórica de origem e o ajuste eficaz entre a posse de dado "capital" e o êxito no campo político, funcionando assim como ilustrações da teoria social dos campos de Bourdieu.
Sociologia Política	Diferentes *backgrounds* socioprofissionais (de sexo a cor, de ocupação de origem a tipo de partido) e os níveis acumulados de *expertise* política dos indivíduos condicionam as oportunidades de sucesso na vida política, já que essas características não são distribuídas aleatoriamente pela sociedade.	mista (exógena/ endógena)	quantitativas (estatística descritiva)	Os estudos tendem a ser mais descritivos do que explicativos sem se preocuparem com testes de hipóteses. O fato de os perfis parlamentares terem sido um terreno pouco explorado pelas pesquisas em Ciências Sociais no Brasil até a primeira década do século XXI fez com que dados biográficos (escolaridade, sexo, raça, idade etc.), coletados de fontes oficiais, adquirissem importância *per se*, convertendo-se automaticamente em variáveis explanatórias. A falta de informações prosopográficas sobre a elite parlamentar que cubram um grande período histórico (*e.g.*, 100 anos) inibiu análises longitudinais de fôlego e a compreensão da (possível) relação entre mudanças na estrutura social (urbanização, industrialização etc.) e mudanças no universo político representativo ("popularização" da classe política). O fato dessa abordagem subestimar ou ignorar regras institucionais que determinam o jogo político não permite avaliar o quanto essas últimas tendem a impactar mais ou menos os perfis sociográficos dos eleitos em relação aos condicionantes sociais valorizados nessa abordagem.
Ciência Política	Dada determinada estrutura de oportunidades no mercado político (por similitude ao mercado econômico), políticos profissionais são atores racionais que orientam suas carreiras segundo suas ambições pessoais, seja para permanecer no cargo atual, seja para tentar uma posição mais alta, seja para dar um passo atrás a fim de se manter no meio político.	endógena	quantitativas (estatística descritiva; testes de regressão logística)	Num sistema de cargos multiníveis como no Brasil, nem sempre é muito clara a hierarquia entre as posições políticas e os seus valores relativos. Recursos externos ao mundo político, como condições sociais ou contextuais, tendem a ser completamente preteridos quando se trata de avaliar escolhas que afetam a carreira política. Análises excessivamente centradas em indivíduos não mencionam os papéis relevantes que determinadas organizações – como os partidos políticos e outros *gatekeepers* institucionais – podem ter na definição das carreiras e das chances políticas dos indivíduos.

Fonte: elaborado pelos autores.

Conclusões

Este ensaio procurou mapear a produção bibliográfica sobre o recrutamento político-parlamentar no Brasil a partir de três perspectivas analíticas: a da Sociologia da Política, a da Sociologia Política e a da Ciência Política. Assumir uma ou outra dessas perspectivas implica em comprar escolhas analíticas que vão desde a filiação, mais ou menos explícita e mais ou menos consciente, a matrizes intelectuais diferentes, até a adoção de um tipo de pesquisa específico.

Reconversão, popularização/profissionalização e ambição são, como se viu, os conceitos que podem sintetizar as três abordagens sobre as elites parlamentares brasileiras. Identificamos, para a segunda e a terceira perspectivas, quais são as controvérsias analíticas que instituem o debate nessa literatura. As questões de pesquisa que dividem esses dois tipos de estudos – o da Sociologia Política e o da Ciência Política – contrastam com o consenso implícito que campeia na Sociologia da Política.

Se pudéssemos fazer uma caricatura do parlamentar que emerge de cada uma dessas perspectivas analíticas, haveria três arquétipos distintos. A Sociologia da Política forja um agente político cuja profissionalização não é um atributo importante. O que conta aqui são suas marcas elitistas ou classistas de origem. Ele seria uma espécie intermediária entre o notável weberiano e o profissional micheliano, tendo acumulado um volume de capital social suficiente para ascender, vitorioso, ao campo político. Não seria nem um político profissional completo e nem o notável tradicional, mas uma figura com ambos os atributos, como um anfíbio que convive bem nos múltiplos espaços sociais, convertendo ativos sociais em políticos e vice-versa.

A segunda perspectiva analítica, a da Sociologia Política, procura destacar a composição social mais heterogênea dessa classe política, com indivíduos de origem tradicional e elitista, de um lado, e outros oriundos de espaços sociais emergentes, de outro. Esse ser bifronte é resultado da existência de um padrão de recrutamento mais aberto, mais democrático e de carreiras políticas menos uniformes. Há uma ascensão e uma dominância nos parlamentos do político profissional, mas esse é um fenômeno que precisa ser com-

preendido em perspectiva histórica e confrontado com ondas de acesso periódicas de *outsiders* ao universo político.

A terceira abordagem, a da Ciência Política, associa o político de profissão a um sobrevivente, que luta individualmente ou se utiliza dos recursos institucionais disponíveis para manter a sua carreira, mesmo às custas de idas e vindas entre o Legislativo e o Executivo. A dinâmica da competição política brasileira é a razão pela qual sua trajetória é mais imprevisível e tende a escapar dos padrões das democracias mais antigas, seja a dos EUA, seja a dos países europeus.

Uma vez resumidas as diferenças entre as teorias de base e o caso da carreira parlamentar, há desafios postos para as pesquisas sobre os legisladores brasileiros.

Em primeiro lugar, é preciso aumentar (ou instituir) alguma interlocução entre os pesquisadores das "elites políticas", seja para permitir a replicação dos resultados, seja para garantir a cumulatividade dos seus achados. Há um efeito perceptível da filiação às três matrizes teóricas de origem que é o encerramento de cada time nas mesmas problemáticas, nos mesmos métodos e nos mesmos pressupostos. Esse problema de comunicação ocorre também na literatura internacional e advogar uma abordagem integrada entre esses modos de análise bem diferentes entre si pode ser muito idealizado (VERCESI, 2018).

Em segundo lugar, e como resultado desse fechamento das abordagens em si mesmas, cientistas políticos, diferentemente de sociólogos políticos, ou sociólogos, assumem implicitamente que todos os parlamentares já são profissionais do ramo, capazes de calcular o custo-benefício de suas decisões estratégicas para as suas respectivas carreiras políticas e que, uma vez dentro do mundo político, perfis sociais (origem, ocupação, educação etc.) importam pouco ou nada nas análises. Sociólogos políticos e sociólogos da política, por sua vez, não analisam, como regra geral, os efeitos das seguidas mudanças na legislação eleitoral (como, por exemplo, a que regula o financiamento de campanhas), tamanhos de distritos, fórmulas de cálculos de distribuição de cadeiras, listas informais de ordenação de candidatos pelos partidos, etc. Seria fundamental testar se, como e em que grau, alterações nas regras do jogo impactam tanto na

morfologia social das casas legislativas, quanto nos níveis e tipos de profissionalismo político.

Em terceiro lugar, é preciso compreender as condições sócio-históricas (ou "estruturais") em que se dá a profissionalização política no Brasil, atentando para as sucessivas mudanças nos padrões de carreira de deputados e senadores em diferentes regimes políticos (ditadura, democracia, regimes de transição entre um e outro). Eliassen e Pedersen (1978) insistem que tanto o recrutamento político quanto a profissionalização do trabalho legislativo são processos históricos, que variam geograficamente (em cada país e mesmo dentro de um dado país). Por isso, eles devem ser estudados em distintos níveis – carreiras individuais, perfis coletivos de grupos e no nível do poder Legislativo como um todo –, levando em conta sejam as transformações dos sistemas partidários (ou as "instituições"), sejam os processos de mobilização política da sociedade.

Esse debate que reconstruímos no ensaio, se não quiser se converter apenas em um torneio acadêmico em torno da melhor caracterização do perfil sociográfico da classe política nacional, poderia conectar-se a uma questão – teórica e política – mais ampla: o que podemos aprender com essas pesquisas para pensar, dada a crise de representatividade da elite eleita, as condições de funcionamento contemporâneo das democracias ocidentais?

Referências

ALMEIDA, C.; LÜCHMANN, L. L.; RIBEIRO, E. Associativismo e representação política feminina no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 8, p. 237-263, 2012. DOI: 10.1590/S0103-33522012000200009. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522012000200009. Acesso em: 14 set. 2019.

ANASTASIA, F.; CORREA, I.; NUNES, F. Caminhos, veredas e atalhos: Legislativos estaduais e trajetórias políticas. In: MENEGUELLO, R. (Org.). **O legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública**. p. 95-122, 2012. Brasília: Senado Federal.

ARAÚJO, C. M. DE O.; BORGES, D. Trajetórias políticas e chances eleitorais: analisando o "gênero" das candidaturas em 2010. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 69-91, 2013. DOI: 10.1590/S0104-44782013000200005. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000200005. Acesso em: 14 set. 2019.

ARAÚJO, P. M. Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros, 1989-2006. **Política Hoje**, Recife, v. 20, n. 2, p. 550–580, 2011. Disponível em <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica-hoje/article/view/3798/ 3102> Acesso em: 14 set. 2019.

BERGSON, M. V.; OLIVEIRA, W. J. F. DE. Modalidades de carreira e formas de reconversão da militância político-partidária. **Conversas & Controvérsias**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 264-284, 2018. Disponível em: http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/conversasecontroversias/article/view/31540/17700. Acesso em: 14 set. 2019.

BERTHOLINI, F.; FAJARDO, B. G.; FAVERI, D. DE; PEREIRA, C. Does legislative work help reelection? Ambition, reelection and legislative performance at the subnational level in Brazil. In Annual Meeting of the American Political Science Association. 2013, **Anais...** . p.1-21,. US: American Political Science Association. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=2300268. Acesso em: 14 set. 2019.

BEST, H.; COTTA, M. (Orgs.). **Parliamentary representatives in Europe 1848-2000**: legislative recruitment and careers in eleven European Countries. Oxford, England: Oxford University Press, 2000a.

BEST, H.; COTTA, M. Elite transformation and modes of representation since the mid-nineteenth century: some theoretical considerations. In: ______. (Orgs.). **Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000**: legislative recruitment and careers in eleven European Countries. p.1-28, 2000b. Oxford, England: Oxford University Press.

BEST, H.; EDINGER, M. Converging representative elites in Europe? An introduction to the EurElite Project. **Czech Sociological Review**, Praha, v. 41, n. 3, p. 499-510, 2005.

BLACK, G. S. A theory of political ambition: career choices and the role of structural incentives. **The American Political Science Review**, Washington (DC), v. 66, n. 1, p. 144-159, 1972. DOI: 10.2307/1959283 Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/10.2307/1959283>. Acesso em: 14 set. 2019.

BOLOGNESI, B.; CODATO, A.; COSTA, L. D. El PT de Brasil: un partido de trabajadores sin trabajadores. **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 81, 2019. No prelo.

BOLOGNESI, B.; COSTA, L. D. Fronteiras sociais fortes e padrões organizacionais fracos? Seleção de candidatos e composição social nos principais partidos políticos brasileiros em 2010. **Conexão Política**, Teresina, v. 4, n. 1, p. 43-63, 2015. Disponível em: http://www.ojs.ufpi.br/index.php/conexaopolitica/article/view/4916/2828. Acesso em: 15 set. 2019.

BOLOGNESI, B.; PERISSINOTTO, R. M.; CODATO, A. Reclutamiento político en Brasil. Mujeres, negros y partidos en las elecciones federales de 2014. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, v. 61, n. 226, p. 183-212, 2016. México. DOI: 10.1016/S0185-1918(16)30010-1. Disponível em: http://ref.scielo.org/2bk7c2. Acesso em: 15 set. 2019.

BORDIGNON, R. DA R. Recrutamento e modalidades de entrada na carreira política: candidatos aos cargos legislativos no Rio Grande do Sul (1998–2006). **Política & Sociedade**, Florianopólis, v. 16, n. 35, p. 351-379, 2017. DOI: 10.5007/2175-7984.2017v16n35p351. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2017v16n35p351. Acesso em: 15 set. 2019.

BOURDIEU, P. La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique. **Actes de la recherche en sciences sociales**, Paris, v. 36-37, p. 3-24, 1981. DOI: 10.3406/arss.1981.2105. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_1981_num_36_1_2105>. Acesso em: 15 set. 2019.

BOURDIEU, P. Penser la politique. **Actes de la recherche en sciences sociales**, Paris, v. 71-72, p. 2-4, 1988. Disponível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_1988_num_71_1_2403. Acesso em: 22 abr. 2012.

BOURDIEU, P. A gênese dos conceitos de habitus e de campo. In: ______ (Org.). **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989a. p.59-73.

BOURDIEU, P. Introdução a uma sociologia reflexiva. In: P. Bourdieu (Org.); **O poder simbólico**. Lisboa: Bertrand Brasil/Difel, 1989b. p.117-158.

BOURDIEU, P. Espaço social e gênese das "classes". In: ______ (Org.). **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989c. p.103-161.

BOURDIEU, P. Conference: le champ politique. In: ______ **Propos sur le champ politique**. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2000. p.49-80.

BOURDIEU, P. Gênese e estrutura do campo religioso. In: ______ (Org.). **Economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003. p. 27-78.

BRAGA, M. DO S. S.; VEIGA, L. F.; MIRÍADE, A. Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 24, n. 70, p. 123-142, 2009. São Paulo. DOI: 10.1590/S0102-69092009000200008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092009000200008>. Acesso em: 15 set. 2019.

CAMPOS, L. A. O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 61, p. 125-142, 2017. DOI: 10.1590/1678-987317256107. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256107. Acesso em: 15 set. 2019.

CASSOTTA, P. L. Uma análise do comportamento dos deputados evangélicos no Legislativo brasileiro. **E-Legis**, Brasília, v. 9, n. 20, p. 75-101, 2016. Disponível em: http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/259/358>. Acesso em: 15 set. 2019.

CODATO, A.; COSTA, L. D.; MASSIMO, L.; HEINZ, F. Regime político e recrutamento parlamentar: um retrato coletivo dos senadores brasileiros antes e depois da ditadura. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 60, p. 47-68, 2016. DOI: 10.1590/1678-987316246005. Disponível em: http://dx.doi.org/ 10.1590/1678-987316246005. Acesso em: 15 set. 2019.

CODATO, A.; LOBATO, T.; CASTRO, A. O. Vamos lutar, parentes! As candidaturas indígenas nas eleições de 2014 no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 93, p. e329302, 2017. São Paulo. DOI: 10.17666/329302/2017. Disponível em: http://ref.scielo.org/xs9c3q. Acesso em: 15 set. 2019.

CODATO, A.; PERISSINOTTO, R.; BOLOGNESI, B.; et al. La sociología política de las elites políticas y estatales de Brasil: un balance de cincuenta años de estudios. In: G. Vommaro; M. Gené (Orgs.). **Estudios de elites: Argentina, Brasil y Chile**. Buenos Aires: Ediciones UNGS, 2018.

CORADINI, O. L. Titulação escolar, condição de "elite" e posição social. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 43, p. 45-69, 2010. DOI: 10.1590/S1413-24782010000100004. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782010000100004. Acesso em: 15 set. 2019.

CORADINI, O. L. Categorias socioprofissionais, titulação escolar e disputas eleitorais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 109-122, 2012a. DOI: 10.1590/S0104-44782012000100008. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000100008. Acesso em: 15 set. 2019.

CORADINI, O. L. Cargos e funções públicas e candidaturas eleitorais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 27, n. 3, p. 689-708, 2012b. DOI: 10.1590/S0102-69922012000300013. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922012000300013. Acesso em: 15 set. 2019

CORRÊA, F. S. **O que fazer para sobreviver politicamente?** Padrões de carreira dos deputados estaduais no Brasil. Belo Horizontel: UFMG, 2016.

COSTA, L. D.; CODATO, A. Profissionalização ou popularização da classe política brasileira? Um perfil dos senadores da República. In: A. Marenco (Org.). **Os eleitos: representação e carreiras políticas em democracias**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013. p.107-137.

COSTA, P. R. N.; COSTA, L. D.; NUNES, W. Os senadores-empresários: recrutamento, carreira e partidos políticos dos empresários no Senado brasileiro (1986-2010). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 14, p. 227-253, 2014. DOI: 10.1590/0103-335220141409. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220141409. Acesso em: 15 set. 2019.

COTTA, M.; BEST, H. (Orgs.). **Democratic representation in europe: diversity, change, and convergence**. New York: Oxford University Press, 2007.

ELIASSEN, K. A.; PEDERSEN, M. N. Professionalization of legislatures: long-term change in political recruitment in Denmark and Norway. **Comparative Studies in Society and History**, Michigan, v. 20, n. 2, p. 286-318, 1978. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/178050>. Acesso em: 15 set. 2019.

FELISBINO, R. A. Políticos do Brasil: partidos e patrimônio na Câmara dos Deputados (1995-2002). **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 32, n. 1, p. 21-30, 2009. DOI: 10.4025/actascihumansoc.v32i1.7193. Disponível em: http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/view/7193. Acesso em: 15 set. 2019.

GAXIE, D. Les logiques du recrutement politique. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 30, n. 1, p. 5-45, 1980. DOI: 10.3406/rfsp.1980.393877. Disponível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1980_num_30_1_393877. Acesso em: 15 set. 2019.

GRILL, I. G. Heranças políticas, bases sociais e especialização política no Rio Grande do Sul. In: CORADINI, O. L. (Org.). **Estudos de grupos dirigentes no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p. 129-146.

GRILL, I. G.; REIS, E. T. DOS. O que escrever quer dizer na política? Carreiras políticas e gêneros de produção escrita. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luis (MA), v. 9, n. 17, p. 101-121, 2012. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/982. Acesso em: 15 set. 2019.

GRILL, I. G.; REIS, E. T. DOS. A universidade como um "viveiro" de vocações políticas: carreira profissional, notabilização intelectual e afirmação política. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luis (MA) v. 12, n. 23, p. 61-90, 2015. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/3584>. Acesso em: 15 set. 2019

GRILL, I. G.; REIS, E. T. Dos Campos aos domínios das "elites" no Brasil. **Revista TOMO**, São Cristóvão (SE), n. 32, p. 163-210, 2018. DOI: 10.21669/tomo.v0i32.8842. Disponível em: https://seer.ufs.br/index.php/tomo/article/view/8842. Acesso em: 15 set. 2019.

GRILL, I. G.; SEIDL, E. A politização do espaço social. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 16, n. 37, p. 7-17, 2017. DOI: 10.5007/2175-7984.2017v16n37p7. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2017v16n37p7/35992. Acesso em: 15 set. 2019.

JAHR, S.; EDINGER, M. Making sense of multi-level parliamentary careers: An Introduction. In: EDINGER, M.; JAHR, S. (Orgs.); **Political careers in Europe. career patterns in multi-level systems**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2015. p. 9-26.

JONES, M. P.; SAIEGH, S.; SPILLER, P. T.; TOMMASI, M. Amateur legislators -- professional politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system. **American Journal of Political Science**, Bloomington (IN), v. 46, n. 3, p. 656-669, 2002. DOI: 10.2307/3088406. Disponível em: http://www. jstor.org/stable/3088406?origin=crossref>. Acesso em: 15 set. 2019.

LACERDA, F. Evangélicos, pentecostais e representação política nas eleições legislativas no Brasil (1998-2010). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 93, e329310, 2017. DOI: 10.17666/329310/2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.17666/329310/2017. Acesso em: 15 set. 2019.

LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 44-67, 2003. DOI: 10.1590/S0104-62762003000100002. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762003000100002. Acesso em: 15 set. 2019.

LIMA, A. F.; SILVA JÚNIOR, J. A. DA; PARANHOS, R.; MORAIS, L. R. DE. A carreira dos desviantes: ambição política e nível de profissionalização da Câmara dos Deputados. **E-Legis**, Brasília, n. 26, p. 82-108, 2018. Disponível em: http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/402/467. Acesso em: 15 set. 2019.

LIPSET, S. M. Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. **The American Political Science Review**, Washington (DC), v. 53, n. 1, p. 69-105, 1959. DOI: 10.2307/1951731. Disponível em: http://www. jstor.org/stable/1951731>. Acesso em: 15 set. 2019.

LLANOS, M.; SÁNCHEZ, F. Council of Elders? The senate and its members in the Southern Cone. **Latin American Research Review**, Pittsburgh (PA), v. 41, n. 1, p. 133-152, 2006. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/3662787. Acesso em: 15 set. 2019.

LORENCETTI, M. A. **Estudo de uma profissão (da) política**: os advogados na Câmara dos Deputados (1945-2010), 79 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política-PPGCP. UFPR, Curitiba, 2016. Disponível em: http://www.cienciapolitica.ufpr.br/ppgcp/wp-content/uploads/sites/4/2016/04/Dissertação-Mariana-Arcos-Lorencetti.pdf. Acesso em: 15 set. 2019.

MAIA, E. L. C. **Religião e política: o fenômeno evangélico**. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/88562. Acesso em: 15 set. 2019.

MARENCO DOS SANTOS, A. Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no Congresso Nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo v. 12, n. 33, p. 87-101, 1997.

MARENCO DOS SANTOS, A. **Não se fazem mais oligarquias como antigamente:** recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998), 257 f. Tese (Douturado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. UFRGS, Porto Alegre, 2000. Disponível em: http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/77818. Acesso em: 15 set. 2019.

MARENCO DOS SANTOS, A. Still a traditional political class? Patterns of Parliamentary Recruitment in Brazil (1946-2002). **Canadian Journal of Latin American & Caribbean Studies**, Ottawa, v. 30, n. 60, p. 13-40, 2005. DOI: 10.1080/08263663.2005.10816877. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08263663.2005.10816877. Acesso em: 15 set. 2019.

MARENCO DOS SANTOS, A.; SERNA, M. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 93-113, 2007. DOI: 10.1590/S0102-69092007000200008. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/ S0102 69092007000200008. Acesso em: 15 set. 2019.

MASSIMO, L. **A profissionalização da oligarquia no Brasil**: um estudo sobre a estrutura da carreira política dos senadores na Primeira República 158f. Tese (Douturado). - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. UFPR, Curitiba, 2018. Disponível em http://www.cienciapolitica.ufpr.br/ppgcp/wp-content/uploads/sites/4/2018/04/Tese-Lucas-Massimo.pdf. Acesso em: 15 set. 2019.

MAYHEW, D. R. **Congress:** The Electoral Connection. New Haven: Yale University Press, 1974.

MESSENBERG, D. A elite parlamentar brasileira (1989-2004). **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 309-370, 2007. DOI: 10.1590/S0102-69922007000200005. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922007000200005. Acesso em: 15 set. 2019.

MESSENBERG, D. A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultur-al. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 17-28, 2008. DOI: 10.1590/S0104-44782008000100003. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0104-4478200800 0100003. Acesso em: 15 set. 2019.

MESSENBERG, D. O "alto" e o "baixo clero" do parlamento brasileiro. **Cadernos Aslegis**, Brasília, n. 40, p. 79-107, 2010. Disponível em http://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2010/Caderno40/08_o_alto_e_o_baixo_clero_do_parlamento_brasileiro.pdf. Acesso em: 15 set. 2019.

MESSENBERG, D. Producción legislativa y representaciones políticas de la élite parlamentaria brasileña. **Estudios Sociológicos**, Ciudad de México, v. 31, n. 93, p. 823-864, 2013. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6164228. Acesso em: 15 set. 2019.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 18, n. 3, p. 653-679, 2010. DOI: 10.1590/S0104-026X2010000300003. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2010000300003. Acesso em: 15 set. 2019.

MIGUEL, L. F.; MARQUES, D.; MACHADO, C. Capital familiar e carreira política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 721-747, 2015. DOI: 10.1590/00115258201557. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/00115258201557. Acesso em: 15 set. 2019.

MIGUEL, L. F.; QUEIROZ, C. M. DE. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 363-385, 2006. DOI: 10.1590/S0104-026X2006000200003. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2006 000200003. Acesso em: 15 set. 2019.

MUCINHATO, R. M. D. Quem são os deputados brasileiros? Um balanço do perfil biográfico de 1986 a 2012. In: MOISÉS, J. Á. (Org.); **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade**: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. p.61-88.

NEIVA, P.; IZUMI, M. Os "doutores" da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 171-192, 2012. DOI: 10.1590/S0104-44782012000100011. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000100011. Acesso em: 15 set. 2019.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001. DOI: 10.1590/S0011-52582001000200004. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582001000200004. Acesso em: 15 set. 2019.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007. DOI: 10.1590/S0101-31572007000400010. Disponível em: http://dx. doi.org/10.1590/S0101-31572007000400010. Acesso em: 15 set. 2019.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Should I stay or should I go? Explaining Political Ambition by Electoral Success. **Journal of Politics in Latin America**, Hamburg, v. 5, n. 3, p. 73-95, 2013. Disponível em: https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/687/685.html. Acesso em: 15 set. 2019.

PERISSINOTTO, R. M.; BOLOGNESI, B. Electoral success and political institutionalization in the federal deputy elections in Brazil (1998, 2002 and 2006). **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 10-32, 2010. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid =S1981-38212010000100001. Acesso em: 15 set. 2019.

PERISSINOTTO, R. M.; MIRÍADE, A. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 301-333, 2009. DOI: 10.1590/S0011-52582009000200002. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000200002. Acesso em: 15 set. 2019.

PETRARCA, F. R. De coronéis a bacharéis: reestruturação das elites e medicina em Sergipe (1840-1900). **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 37, n. 74, p. 89–112, 2017. DOI: 10.1590/1806-93472017v37n74-04. Disponível em http://dx.doi.org/10.1590/1806-93472017v37n74-04. Acesso em: 15 set. 2019.

PETRARCA, F. R. Entre jalecos, bisturis e a arte de fazer política. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 573–591, 2019. DOI: 10.1590/s0104-59702019000200012. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/s0104-59702019000200012. Acesso em: 15 set. 2019.

PETRARCA, F. R.; OLIVEIRA, W. J. F. DE. Parentelas, grupos dirigentes e alianças políticas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 16, n. 37, p. 191-224, 2017. DOI: 10.5007/2175-7984.2017v16n37p191. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2017v16n37p191. Acesso em: 15 set. 2019.

PINHEIRO, L. S. **Vozes femininas na política**: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.

POLSBY, N. W. The institutionalization of the U.S. house of representatives. **The American Political Science Review**, Washington (DC), v. 62, n. 1, p. 144-168, 1968. DOI: 10.2307/1953331. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1953331. Acesso em: 15 set. 2019.

PRANDI, R.; SANTOS, R. W. DOS. Quem tem medo da bancada evangélica? Posições sobre moralidade e política no eleitorado brasileiro, no Congresso Nacional e na Frente Parlamentar Evangélica. **Tempo Social**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 187-214, 2017. DOI: 10.11606/0103-2070.ts.2017.110052. Disponível em: http://dx.doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2017.110052. Acesso em: 15 set. 2019.

PUTNAM, R. D. **The comparative study of political elites**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1976.

REIS, E. T.; GRILL, I. G. Estudos de elites políticas e as bases das multinotabilidades no Brasil. **Tempo Social**, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 137, 2017. DOI: 10.11606/0103-2070.ts.2017.125888. Disponível em: http://dx.doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2017.125888. Acesso em: 15 set. 2019.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Edusp, 2002a.

RODRIGUES, L. M. Partidos, ideologia e composição social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 31-47, 2002b. DOI: 10.1590/S0102-69092002000100004. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092002000100004. Acesso em: 15 set. 2019.

RODRIGUES, L. M. **Mudanças na classe política brasileira**. São Paulo: PubliFolha, 2006.

RODRIGUES, L. M. **Pobres e ricos na luta pelo poder**: novas elites na política brasileira. Rio de Janeiro: Topbooks, 2014.

ROHDE, D. W. Risk-bearing and progressive ambition: the case of members of the United States house of representatives. **American Journal of Political Science**, Bloomington (IN), v. 23, n. 1, p. 1-26, 1979. DOI: 10.2307/2110769. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2110769. Acesso em: 15 set. 2019.

SAMUELS, D. **Ambition, federalism and legislative politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SAMUELS, D. Ambición política, reclutamiento de candidatos y política legislativa en Brasil. **Postdata**, Buenos Aires, v. 16, n. 2, p. 281-307, 2011. Disponível em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-96012011000200006&script=sci_ arttext&tlng=en. Acesso em: 15 set. 2019.

SANTOS, F. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99. In: R. BOSCHI; E. DINIZ; F. SANTOs (Orgs.). **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundação Konder-Adenauer, 2000. p.89-117.

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, F.; ARAUJO, S. C.; PAULA, C. DE. **Padrões de carreira parlamentar em democracias federativas**: os deputados federais "prefeitáveis" no Brasil (1990-2014). Rio de Janeiro: Necon/Iesp, 2016.

SANTOS, F.; PEGURIER, F. Political careers in Brazil: long-term trends and cross-sectional variation. **Regional & Federal Studies**, Edinburgh, v. 21, n. 2, p. 165-183, 2011. DOI: 10.1080/13597566.2011.529759. Disponível em: http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13597566.2011.529759. Acesso em: 15 set. 2019.

SARTORI, G. From the sociology of politics to political sociology. **Government and Opposition**, Edinburgh, v. 4, n. 2, p. 195-214, 1969. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1111/j.1477-7053.1969.tb00173.x. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1969.tb00173.x. Acesso em: 15 set. 2019.

SCHLESINGER, J. A. **Ambition and politics: political careers in the United States**. Chicago: Rand McNally, 1966.

SEARING, D. D. **Westminster's world: understanding political roles**. Cambridge: Harvard University Press, 1994.

SEIDL, E. De onde vêm os representantes de Sergipe: notas sobre a política em pequena escala. In: MARENCO, A. (Org.). **Os eleitos**: representação e carreiras políticas em democracias. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013. p.171-188.

SEIDL, E. Uma elite pouco (re) conhecida: o episcopado brasileiro. **Tempo Social**, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 35, 2017. DOI: 10.11606/0103-2070.ts.2017.125886. Disponível em: http://dx.doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2017.125886. Acesso em: 15 set. 2019.

SEIDL, E.; GRILL, I. G. A política como objeto de estudo das ciências sociais. In: ______ (Orgs.). **As ciências sociais e os espaços da política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2013a. p.7-20.

SEIDL, E.; GRILL, I. G. (ORGS.). **As ciências sociais e os espaços da política no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2013b.

SEIDL, E.; NERIS, W. S. Catolicismo impuro: politização e transgressões da fronteira do religioso. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 16, n. 37, p. 252-285, 2017. DOI: 10.5007/2175-7984.2017v16n37p252. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2017v16n37p252. Acesso em: 15 set. 2019.

SEMENOVA, E.; EDINGER, M.; BEST, H. (ORGS.). **Parliamentary elites in central and Eastern Europe: recruitment and representation**. New York: Routledge, 2014.

SIMONI JUNIOR, S.; DARDAQUE, R. M.; MINGARDI, L. A elite parlamentar brasileira de 1995 a 2010: até que ponto vai a popularização da classe política? **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 87, p. 109-143, 2016. DOI: 10.7440/colombiaint87.2016.05. Disponível em: http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint87.2016.05. Acesso em: 15 set. 2019.

SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 34-57, 2014. DOI: 10.1590/1981-38212014000100002. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1981-38212014000 100002. Acesso em: 15 set. 2019.

SPECK, B. W.; MARCIANO, J. L. P. O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas. In: SATHLER, A.; BRAGA. R. (Orgs.); **Legislativo pós-1988. Reflexões e perspectivas**. Brasília: Camara dos Deputados: Edições Câmara, 2015. p. 267-292.

SPECK, B. W.; SACCHET, T. Patrimônio, instrução e ocupação dos candidatos: uma análise das candidaturas de mulheres e homens nas eleições gerais de 2010 no Brasil. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. P. (Orgs.). **As mulheres nas eleições 2010**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Ciência Política; Brasília: Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República, 2010. p.167-206.

UNZUÉ, M. A universidade na trajetória dos parlamentares brasileiros. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 8, p. 13-46, 2012. DOI: 10.1590/S0103-33522012000200002. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522012000200002. Acesso em: 15 set. 2019.

VERCESI, M. Approaches and lessons in political career research: Babel or pieces of a patchwork? **Revista Española de Ciencia Política**, Madrid, n. 48, p. 183-206, 2018. DOI: 10.21308/recp.48.07. Disponível em: https://doi.org/10.21308/recp.48.07. Acesso em: 15 set. 2019.

WEBER, M. The profession and vocation of politics. In: LASSMAN, P.; SPEIRS, R. (Orgs.). **Weber: political writings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. p. 309-369.

4. O ENIGMA DO POPULISMO NA AMÉRICA LATINA: CONCEITO OU ESTEREÓTIPO?

André Kaysel Velasco e Cruz[1]
Jorge Chaloub[2]

Introdução

Talvez seja difícil, no âmbito das ciências sociais latino-americanas, pensar em um termo ao mesmo tempo tão impreciso e de uso tão generalizado como é o populismo. Tal vagueza é bem ilustrada pelo paradoxo, poder-se-ia dizer, enigma, de que, dentre os diversos movimentos, partidos e regimes que moldaram a política latino-americana do século XX, *nenhum* reivindicou essa classificação, embora

1 André Kaysel Velasco e Cruz é bacharel em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas(FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP) (2008), mestre (2010) e doutor (2014) em Ciência Política pela mesma instituição. Lecionou no curso de Ciência Política e Sociologia da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA) (2013-2017). Atualmente é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), coordenador do Laboratório de Pensamento Político (PEPOL), vinculado ao Centro de Estudos Marxistas (Cemarx), do qual também é diretor e é coordenador da Área Temática Pensamento Político Brasileiro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Atua nos campos de estudo do pensamento político brasileiro e latino-americano, com interesse nos seguintes temas: marxismo, nacionalismo, populismo e conservadorismo. É autor dos livros *Dois encontros entre o Marxismo e a América Latina* (Hucitec, 2012), *Entre a nação e a revolução: marxismo e nacionalismo no Peru e no Brasil (1928-1964)* (Alameda, 2018) e co-organizador da coletânea *Direita Volver! o retorno da direita e o ciclo político brasileiro* (Fundação Perseu Abramo, 2015).

2 Jorge Chaloub é doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ, com doutorado-sanduíche na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Atualmente, é Professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSO-UFJF) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), consultor do Instituto Moreira Salles (IMS), coordenador da rede "Direitas, História e memória" e coordenador da Área Temática Pensamento Político brasileiro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Foi professor da Escola de Ciências Sociais do CPDOC-FGV, professor adjunto da Faculdade de Direito do IBMEC-RIO e professor substituto dos departamentos de Ciência Política da UFRJ e Direito da UFF.

pouquíssimos tenham escapado a ela (MACKINNON; PETRONE, 2011, p. 12). Para efeitos de comparação, é útil contrastar os casos latino-americanos com o da Rússia e dos EUA no século XIX. No primeiro caso, o vocábulo *narodnichestvo*, em geral traduzido como "populismo", mas que significava algo como "popular" ou mesmo "democrático", designava originalmente uma corrente específica do movimento revolucionário russo da década de 1870, sendo mais tarde estendida, em chave pejorativa, pelos marxistas russos a todas as correntes revolucionárias que se inclinavam para formas de socialismo agrário ou camponês (PIPES,1964). Essa ampliação do escopo semântico original acabou conduzindo a uma grande controvérsia entre os historiadores, alguns dos quais consideram como "populista" todo o movimento revolucionário russo desde meados do século XIX até a década de 1880 (VENTURI,1960; WALICKI,1969), ao passo que outros o restringem a seu contexto original (PIPES,1964) e ainda há os que o estendem até o início do século XX e às vésperas da Revolução de 1917 (BLAKELY,1982).

Já nos EUA, a palavra *populist,* a qual também era originalmente um sinônimo para "popular" (D'ERAMO, 2013, p. 8-9)*,* constituía a autodenominação de um movimento de pequenos proprietários rurais do meio-oeste e do sul que entraram em conflito, em fins do século XIX, com os monopólios ferroviários e os conglomerados financeiros das costas leste e oeste, chegando mesmo a formar, em 1891, um partido próprio, o *People's Party.* Ainda que a agremiação tenha tido curta vida, esta acabou dando origem a uma corrente política e cultural com influência até os dias atuais, tendo gerado grande polêmica nos meios intelectuais norte-americanos como é possível verificar nos trabalhos de Richard Hofstadter (1969), Margareth Cannovan (1981) e Ferenc Szasz (1982).

O simples fato da palavra "populismo" abarcar fenômenos e processos políticos tão díspares já é indicativo de sua inconsistência como conceito. Além disso, a escassez de movimentos e forças políticas que o reivindiquem, em contraste com a abundância de seu emprego, aponta para outra característica do vocábulo: sua fortíssima carga normativa, para não dizer pejorativa. Como bem assinalou Margareth Cannovan, as dificuldades enfrentadas pelos acadêmicos

para enquadrar o populismo dizem muito das posições destes mesmos acadêmicos frente aos fenômenos que procuram compreender (CANNOVAN, 1981, p. 11).

Tendo isso em vista, nas páginas que se seguem, procuraremos fornecer ao leitor um roteiro das principais abordagens e posições no debate sobre o populismo. Na primeira seção, abordaremos os principais expoentes do que se poderiam chamar de "teorias clássicas" do populismo, isto é, um conjunto de abordagens sociológicas, tanto de inspiração funcionalista, como de raiz marxista, que pensaram o populismo como a forma política de uma determinada etapa de desenvolvimento ou fase da acumulação capitalista na região (MITRE, 2008).

Nas três sessões seguintes, analisaremos três conceituações alternativas às teorizações sociológicas ou macroestruturais: a do populismo como política econômica, como estilo de liderança política, e como forma discursiva ou ideológica. Em seguida, trataremos de um grupo de autores, em geral oriundos da história social, que tendem a rejeitar o populismo como conceito por conta de sua imprecisão e excesso de normatividade, preferindo concentrar-se em estudos monográficos e empregando as autodesignações dos diferentes movimentos. Buscaremos mapear, logo depois, uma série de usos mais recentes do conceito, que ganhou enorme prestígio nos últimos anos, analisando tanto uma literatura de teoria democrática com forte influência no Brasil, quanto importantes autores do debate público brasileiro. Por fim, na conclusão, faremos um breve balanço das diferentes alternativas teórico-conceituais, indicando suas perdas e ganhos analíticos, além de apontar possíveis caminhos para futuras pesquisas.

Antes de prosseguir, devemos fazer três advertências. Dada a vastidão da bibliografia que cobre o tema, procuramos nos concentrar nos títulos que julgamos serem mais representativos das diferentes posições no debate, suplementando essas referências com indicações de outros autores e obras. Além disso, como a temática do populismo perpassa distintas disciplinas, esta revisão não se restringiu ao campo da ciência política, incorporando também contribuições da sociologia, da economia e da história social. Por fim, como se trata de um assunto sumamente controverso, ou como afirma Kurt Weyland (2001), de um "conceito contestado", preferimos expor nossa pró-

pria posição acerca da controvérsia do populismo pois julgamos ser esta a postura mais honesta para com os leitores. Esperamos, contudo, ter fornecido um bom panorama para que cada um possa escolher uma dentre as várias perspectivas presentes na literatura.

As teorias sociológicas do populismo

Entre os anos 1950 e 1970, a América Latina testemunhou um florescimento das ciências sociais, e da sociologia em particular, as quais procuravam dar conta dos problemas e virtualidades do acelerado processo de desenvolvimento pelo qual passava a região. No plano da política, um dos fenômenos que mais chamaram a atenção dos sociólogos foram as formas assumidas pelos movimentos das classes trabalhadoras e dos partidos e lideranças que procuravam canalizá-los, muito diferentes dos modelos que haviam surgido nos países de capitalismo avançado. Para dar nome a tais formas, as quais pareciam “desviantes”, recorreu-se à categoria de populismo. Assim, o uso do termo já começou sob o signo do *desvio*, isto é, para dar nome àquilo que parecia sair do caminho esperado.

Um bom exemplo dessa visão são os trabalhos de teor funcionalista e influenciados pela teoria da modernização. Os adeptos da sociologia da modernização pensavam a mudança social por meio da transição entre dois tipos radicalmente distintos de sociedade: a “sociedade tradicional” e a “sociedade moderna”. Para tais sociólogos o grande problema da modernização na América Latina seria a incapacidade dos mecanismos institucionais de integração para canalizarem a mobilização vertiginosa das camadas populares, as quais viveriam uma “revolução de expectativas” em seus padrões de consumo, culturais e políticos (GERMANI, 1974, p. 175; DI TELLA,1969, p. 82).

Tal frustração das perspectivas de integração geraria massas disponíveis desprovidas de tradições de auto-organização (Idem, p.87). Os movimentos “populistas” resultariam do encontro de tais massas com elites civis e militares interessadas em transformar a ordem vigente, as quais canalizariam a mobilização popular “de cima para baixo” (GERMANI, 1974, p. 172-173). Esses movimentos caracterizar-se-iam pelo forte apoio popular, a heterogeneidade de sua base social e uma vaga ideologia *anti-establishment* (DI TELLA, 1969, p. 85-86).

Curiosamente, a perspectiva da sociologia da modernização, que associava o populismo a uma etapa do desenvolvimento político da sociedade, se aproxima da perspectiva de autores brasileiros de inclinações nacionalistas. Um exemplo é o artigo, não assinado, na revista *Cadernos do Nosso Tempo*, que emprega o conceito para caracterizar o "adhemarismo" como forma personalista de relação líder/massa (QUE..., 1954). Outro caso é o de Alberto Guerreiro Ramos que aborda o populismo como uma forma personalista de relação entre um líder político e uma massa trabalhadora ainda não organizada, a ser superada pela política ideológica (RAMOS, 1961).

Na década de 1960, a teoria da modernização passou a ser criticada por intelectuais influenciados pelo marxismo e pelas novas "teorias da dependência", os quais pensaram o populismo pelo ângulo das transformações nos padrões de acumulação capitalista na América Latina e dos consequentes rearranjos na estrutura de classes.

Um bom exemplo é o conhecido ensaio de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto que afirma que as condições para a emergência do populismo seriam dadas pela crise do "padrão de desenvolvimento para fora" – caracterizado pelas economias primário-exportadoras – e sua substituição pelo "padrão de desenvolvimento para dentro", centrado na industrialização substitutiva de importações (ISI) (CARDOSO; FALETTO,1970). Esse novo padrão de acumulação conduziria a arranjos nacional-desenvolvimentistas (ou populistas) que uniriam a burguesia industrial e os trabalhadores organizados. A crise desses arranjos seria assinalada pelo advento da "dependência associada", o que ocorreria quando o capital multinacional se associasse com os capitais locais, gerando uma ruptura destes com a classe operária no plano político.

Mais influenciado por uma perspectiva marxista, o cientista político Francisco Weffort forneceria uma das explicações do populismo mais conhecidas para o caso do Brasil. Segundo o autor, as massas populares teriam sido um "parceiro-fantasma" ao longo do período 1930-1964, pois sua intervenção na política seria sempre uma possibilidade, mas nunca teria chegado a se concretizar. Para Weffort, em todos os momentos decisivos, os rumos políticos do país seriam decididos entre os quadros da elite, os quais apenas empregavam a possibilidade da ação das massas como *bleff* (WEFFORT, 2003, p. 13).

O conceito de populismo do autor parte de um diagnóstico de que no Brasil – entre 1930 e 1964 – teria se formado no país uma crise de hegemonia das velhas elites agrárias, sem que uma hegemonia burguesa a substituísse (*Idem*, p. 53). Daí a constituição de um "estado de compromisso" entre as classes dominantes em que o Estado ganharia autonomia legitimando-se por meio do apoio das massas populares destituídas de tradições de auto-organização e consciência de classe (Idem, p. 56). Tal esquema analítico é inspirado no conceito de "bonapartismo" desenvolvido por Marx em *O Dezoito Brumário*, e, embora não o cite, pode ser também associado ao conceito gramsciano de "cesarismo". Ambas as categorias remetem à autonomização do Estado frente às classes sociais devido a um equilíbrio transitório da luta entre estas últimas. Para Weffort, a transitoriedade do arranjo populista seria evidenciada pela crise conducente ao golpe de 1964 na medida em que o acirramento do conflito de classes diminuiria a margem do "Estado de compromisso" (Idem, p. 63-64). Para o autor, a crise de 1964 resultaria da impossibilidade, diante dos novos problemas enfrentados pela sociedade brasileira, de se atingir uma solução de compromisso entre as frações conservadoras e reformistas das elites, as quais mantinham feições oligárquicas em seu conjunto e se revelavam incapazes de fazer frente aos novos desafios.

Outra leitura marxista sobre o tema pode ser encontrada na obra do também brasileiro Octávio Ianni. Para este autor, bastante próximo das posições de Cardoso e Faletto, o populismo teria se caracterizado como uma política de alianças de classe, unindo a burguesia industrial e o proletariado urbano, que daria sustentação às políticas da ISI (IANNI, 1968). Esse arranjo policlassista teria entrado em crise com a passagem do padrão de acumulação da ISI para outro, dependente-associado, levando ao "colapso do populismo" e sua substituição pelo regime militar.

Se Weffort se dedicou sobretudo ao caso brasileiro, Ianni procurou ampliar seu raciocínio para o âmbito continental. O autor também se inclina para a leitura do populismo como fenômeno bonapartista, o que seria um traço comum dos governos de países "semicoloniais" (IANNI, 1991, p. 46), contudo, ressalva que, se na

França de Louis Bonaparte ou na Rússia de Kerensky, o bonapartismo se basearia no equilíbrio entre as classes antagônicas, no caso do populismo latino-americano a contradição principal seria entre a coalizão policlassista e o capital imperialista (Idem, p. 48).

Para Ianni, o populismo sustentaria uma ideologia nacionalista e anti-imperialista, porém, contida dentro dos limites impostos pelo capitalismo (Idem*,* p. 48-49). Além disso, dada a desigualdade de poder entre as classes que comporiam a coalizão, prevaleceria o anti-imperialismo burguês, o qual tenderia, em especial em momentos de radicalização dos trabalhadores, a pactuar com os interesses estrangeiros (Idem*,* p. 54). Os regimes populistas seriam, assim, resultantes do declínio da dominação oligárquica, da qual seriam causa e consequência. Tais regimes, por conta de sua base de apoio, principalmente operária, se distinguiriam de movimentos antioligárquicos anteriores de classe média, embora continuassem a apresentar um compromisso com os valores pequeno-burgueses (Idem*,* p. 59). Quanto ao caráter dos regimes populistas, Ianni sustenta que poderiam ser democráticos ou autoritários, embora em geral o autoritarismo tendesse a prevalecer (Idem, p. 60).

Tanto nas abordagens de Weffort, como nas de Ianni, nota-se a oposição entre a categoria de "massas" e o conceito de "classe", na qual a primeira seria a forma ideológica que ocultaria o segundo. Um outro bom exemplo nesse sentido pode ser encontrado no trabalho de Arnaldo Córdova sobre o cardenismo mexicano (CÓRDOVA, 1974). Para este autor, o presidente Lázaro Cárdenas teria apelado aos trabalhadores não enquanto classe, mas enquanto massas.

Esse conjunto de leituras sociológicas macroestruturais do populismo bebe em fontes bastante distintas: o estrutural-funcionalismo e as teorias da modernização norte-americanas, o estruturalismo cepalino, e o marxismo. Como não poderia deixar de ser, essa diversidade de referências teóricas dá origem a perspectivas muito distintas. Enquanto as perspectivas mais influenciadas pelo funcionalismo ou pela sociologia da modernização tendem a ver o chamado "populismo" como um fenômeno "pré-ideológico" ou "não ideológico" – como nos casos de *Cadernos do Nosso Tempo* (QUE..., 1954) e Guerreiro Ramos –, autores marxistas como Weffort procu-

ram apontar no populismo justamente uma determinada forma de ideologia, no caso, o culto pequeno-burguês do Estado como um ente que paira acima das classes sociais[3].

Já entre os marxistas, também existem diferenças importantes. Enquanto Weffort enfatiza no populismo o traço bonapartista da autonomização do Estado, Ianni dá mais peso à aliança policlassista entre a burguesia, a pequena-burguesia e o proletariado, em oposição ao imperialismo e à oligarquia. Essas distintas ênfases refletem opções teóricas também diversas, assim, se Ianni se coloca claramente em uma perspectiva dependentista, Weffort, que em um primeiro momento foi influenciado pelo dependentismo, o rejeitou posteriormente na medida em que, segundo ele, a teoria da dependência ainda seria muito ideológica por privilegiar o conflito centro/periferia e não as contradições de classe, sendo uma versão mais radical do nacionalismo reformista (WEFFORT, 2003, p. 193).

Porém, em que pese essa diversidade, é possível advertir alguns traços semelhantes. Primeiramente, como já foi dito, todos os autores explicam o populismo a partir de transformações na estrutura socioeconômica, em geral a crise da dominação oligárquica e de sua base material, a economia primário-exportadora, e a passagem para uma sociedade burguesa e industrial. Além disso, todos contrapõem o modo singular pelo qual teria se dado essa transição em comparação com as economias centrais, assim, seja nas interpretações funcionalistas, seja nas marxistas-dependentistas, o populismo aparece como uma forma desviante da política, no primeiro caso, em relação ao paradigma liberal-democrático e, no segundo, em relação aos partidos operários e ideologias socialistas. As classes trabalhadoras ou subalternas aparecem, de modo geral, sob o signo da ausência de auto-organização ou "consciência de classe", o que as tornaria heterônomas e disponíveis à incorporação "pelo alto". Enfim, o juízo sobre a política e a sociedade na América Latina é, geralmente, pejorativo, sempre em contraste com os casos do capitalismo avançado (MACKINNON; PETRONE, 2011, p. 43). Um bom exemplo

3 Esta tentativa de identificar o populismo com uma ideologia, típica da pequena burguesia, já pode ser identificada em um dos primeiros trabalhos de Weffort sobre o tema (WEFFORT, 1965).

nesse sentido, é o trabalho de Alain Touraine, para o qual a política "nacional-popular" exprimiria uma confusão entre o Estado, o movimento popular e o sistema representativo, dimensões que na Europa ocidental estariam bem demarcadas (TOURAINE, 2011).

Por fim, por ser fruto de condições histórico-estruturais peculiares, o populismo seria também um fenômeno circunscrito a tais condições e, portanto, fadado a ser superado juntamente com elas. Dessa maneira, tomando o ciclo da ISI como referência, seria possível propor uma tipologia de populismos "precoces", anteriores ao arranque modernizante, "clássicos", que coincidiriam com seu auge, e "tardios", que ocorreriam durante sua crise (DRAKE, 1982). Daí, a caracterização reiterada do populismo como arranjo político que sustentaria a ISI (MITRE, 2008), de modo que a crise desta última conduziria inexoravelmente a crise do primeiro.

É certo que tais julgamentos negativos devem ser entendidos não apenas nos quadros das referências teóricas mobilizadas, mas também tendo em vista os contextos políticos em que ocorreram. No caso de Germani e Di Tella, tratava-se do conflito entre elites intelectuais e camadas populares emergido com o advento do peronismo; já nos casos de Cardoso e Falleto, Weffort e Ianni, seria o do impacto sobre a intelectualidade de esquerda das derrotas de governos reformistas frente aos golpes militares, em particular, o caso de João Goulart no Brasil[4]. Como assinala Alberto Aggio, o populismo, nessas interpretações, deixa de ser apenas um conceito e passa a constituir uma chave explicativa, ou mesmo uma "teoria" abrangente da história e da política latino-americanas (AGGIO, 2003, p. 162). O problema é que tal teoria de conjunto, por seus pressupostos negativos, acaba por privilegiar sobretudo os aspectos conservadores dos modos de incorporação dos grupos subalternos à vida política da região, deixando em segundo plano os aspectos progressistas[5]. Assim, este conjunto de autores acabaria por perder

---

4 Ilustrativo desse peso do contexto político é o diagnóstico de Weffort (1978/1979) segundo o qual a aliança da esquerda, em particular do PCB, com o trabalhismo no movimento operário seria uma das causas de seu fracasso em 1964.

5 Um caso extremo, nessa direção, me parece ser o de Steve Stein (1982), que analisa as relações entre o líder político peruano Haya de La Torre e os trabalhadores como sendo a reprodução de padrões hierárquicos e patriarcais, legados pela tradição ibérica.

de vista o caráter altamente contraditório do processo de modernização do subcontinente, mesmo que o reconhecessem em tese.

Há, contudo, trabalhos que, ao mesmo tempo em que procuram dar um enquadramento histórico-estrutural ao fenômeno, tentam se afastar de tais pressupostos normativos. O ensaio de Miguel Murmiz e Juan Carlos Portantiero, por exemplo, tem por objetivo pôr em dúvida o modelo que procura explicar a adesão do operariado aos movimentos populistas com base na dicotomia entre um "velho operariado" – autônomo, integrado à modernidade e com consciência de classe – e um "jovem operariado", recém-chegado do campo, heterônomo, mal integrado e desprovido de consciência de classe (MURMIZ; PORTANTIERO, 1969, p. 8). Além disso, os autores citados criticam a homogeneização promovida pela literatura sociológica dos dois casos tidos como exemplares, o peronismo e o varguismo, pois ambos guardariam importantes discrepâncias recíprocas. Afinal, enquanto as explicações do populismo calcadas no caso brasileiro enfatizavam a continuidade dos padrões de conduta tradicionais dos migrantes rurais, os quais seriam incorporados passivamente por canais de participação previamente constituídos, a literatura com base no exemplo argentino daria mais relevo ao desajuste entre padrões tradicionais e modernos e a inexistência de canais de participação, conduzindo os recém-chegados a uma situação de anomia (Idem, p. 18).

No entanto, fazer essa distinção não resolveria os problemas, já que as próprias hipóteses sobre as origens do peronismo estariam equivocadas. Para Murmiz e Portantiero, não só os "velhos" operários e suas organizações sindicais teriam tido um papel importante na ascensão do peronismo, como as imagens de passividade e heteronomia não corresponderiam à mobilização dos trabalhadores, "velhos" ou "novos", então ocorrida, uma vez que os trabalhadores teriam se incorporado em uma aliança de classes amparada em interesses, e não sido incorporados de modo heterônomo e atomizado (Idem, p. 20). Desse modo, os dois autores procuram substituir os modelos então prevalecentes por uma explicação alternativa fundada em uma análise gramsciana da constituição de um bloco de classes para entender o peronismo.

Outra interpretação macroestrutural alternativa às abordagens clássicas do populismo pode ser encontrada na obra de Luís Werneck Vianna (1976), que se detém nas relações entre Estado e sindicato no Brasil entre a Revolução de 1930 e o golpe de 1964. Ao invés de pensar a estrutura sindical corporativista através do conceito de populismo, como fizera Weffort[6], Vianna procura interpretá-la por meio de categorias como as de "via prussiana", de Lênin, e de "revolução passiva", de Gramsci, pensando o regime que emergiu a partir de 1930 como uma modalidade de modernização pelo alto.

O populismo como política econômica

Entre as décadas de 1980 e 1990, o sistema internacional foi amplamente transformado pela confluência de dois processos de suma importância: as transições de regimes autoritários para democracias representativas e as reformas econômicas orientadas para o livre mercado, as quais ficaram conhecidas como "neoliberais". Embora sejam processos distintos e, de modo algum, mutuamente dependentes, a articulação entre democratização e neoliberalismo pareceu, em um dado momento, como algo "necessário" e inescapável, visão que foi consagrada pela tese do chamado "fim da história" do estadunidense Francis Fukuyama (MITRE, 2008).

Nesse novo cenário, foi desenvolvida no âmbito acadêmico e das instituições financeiras multilaterais uma nova concepção de populismo que o define com base na adoção de políticas macroeconômicas consideradas como irresponsáveis do ponto de vista dos equilíbrios fiscal, cambial e monetário. Assim, Rudiger Dornbusch e Sebastian Edwards caracterizam o populismo como sendo uma determinada visão da economia que privilegia o desenvolvimento e a redistribuição de renda por meio de políticas fiscais e creditícias expansivas, desprezando os riscos da inflação e do financiamento deficitário, bem como das reações externas a políticas alheias ao mercado (DORNBUSCH; EDWARDS, 1992 p. 17). Para os autores, o emprego recorrente desse

6 Para o conceito de sindicalismo populista, ver WEFFORT (1972, 1973). Já para a controvérsia a esse respeito travada na época, ver MARTINS; ALMEIDA (1974), WEFFORT (1974, 1975). Para um recente estudo sobre esse debate, ver KAYSEL; MUSSI, 2017.

tipo de política econômica estaria por trás da dinâmica cíclica e instável das economias latino-americanas, as quais alternariam períodos de grande crescimento com outros de inflação galopante e colapso, ao fim dos quais seriam necessários drásticos programas de estabilização e desvalorização dos salários (Idem, p. 19-20).

Para Robert Kaufman e Barbara Stallings, a adoção de políticas macroeconômicas como déficits orçamentários, valorização dos salários e controles dos preços e do câmbio, teriam como objetivo forjar amplas alianças policlassista (KAUFMAN; STALLINGS, 1992, p. 25). Para estes autores, as fontes do populismo deveriam ser buscadas nas grandes disparidades de renda e nos conflitos distributivos daí decorrentes, em interação com os diferentes arranjos institucionais e sistemas partidários (Idem, p. 28). Os efeitos da "grande depressão" dos 1930 e o impulso que estes deram a ISI seriam os pontos de partida das políticas populistas. Embora tais políticas, defendidas pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), não tenham relação direta e necessária com o populismo, elas forneceram a justificação intelectual para seu advento (Idem, p. 30).

É interessante mencionar os diferentes governos e regimes que essa definição "macroeconômica" caracteriza como populistas: o peronismo, o varguismo, os regimes de Cárdenas e Echeverria no México, o governo de Allende no Chile, Alan García no Peru e o sandinismo nicaraguense (DORNBUSCH; EDWARDS, 1992*,* p. 11). Já o artigo de Kaufman e Stallings arrola: Juan Domingo Perón, Salvador Allende, Luiz Echeverria, José Sarney, Alan García e o primeiro governo do venezuelano Carlos Andrés Pérez (KAUFMAN; STALLINGS, 1992, p. 26-27).[7]

Em suma, "populista" seria todo aquele que, ignorando os constrangimentos impostos pelo funcionamento das economias de mercado, empreendesse políticas "irresponsáveis" as quais, em que pese sua popularidade inicial, acabariam arrastando suas sociedades para o "colapso econômico" (DORNBUSCH; EDWARDS, 1992, p. 15).

7 O país que é citado como exceção por sua notável imunidade ao mal do populismo seria a Colômbia, cuja inflação e taxa de câmbio real, como resultado, exibiriam notável estabilidade (DORNBUSCH; EDWARDS*,* 1992*,* p. 12).

Porém, seria o caso de indagar se as políticas econômicas de governos tão distintos como os de José Sarney, Getúlio Vargas e Salvador Allende seriam tão semelhantes assim a ponto de justificar seu enquadramento sob um mesmo conceito. Além disso, cremos que a definição de Dornbusch e Edwards, informada pela teoria econômica neoclássica, tem como suposto um funcionamento politicamente "neutro" dos mercados e seus agentes, o que é, para dizer o mínimo, duvidoso. Pedro César Dutra Fonseca aponta o raciocínio circular implícito no modelo do populismo econômico, segundo o qual as políticas adotadas por um governo são explicadas por seu suposto caráter "populista" e vice-versa (FONSECA, 2010, p. 38), quando, na verdade, dever-se-ia buscar a explicação das opções de política macroeconômica de um dado governo partindo-se das distintas correlações de forças e interesses conflitantes envolvidos em sua elaboração. Dessa maneira, o economista gaúcho questiona, por exemplo, a caracterização do segundo governo Vargas (1951-1954) como sendo populista, demonstrando que as políticas expansionistas e nacionalistas somente foram adotadas na fase final do governo, tendo este começado com políticas de corte mais ortodoxo (Idem, p. 38-39).

É verdade que a definição econômica do populismo não é empregada apenas por autores identificados com a vertente neoclássica, podendo ser também compartilhada por economistas com formação mais heterodoxa, como pode ser exemplificado pelo trabalho de Bresser-Pereira (1991). Contudo, nos parece igualmente inegável que os pressupostos do modelo são oriundos do *mainstream* da teoria econômica e trazem consigo um viés normativo (FONSECA, 2010, p. 35). Dessa maneira, ainda que constitua uma agenda muito distinta daquelas representadas pelas abordagens sociológicas ou macroestruturais, o modelo do "populismo econômico" acaba convergindo com elas na visão pejorativa dos fenômenos que procura abordar (Idem, p. 34).

O populismo como estilo de liderança política

Se o predomínio do neoliberalismo parecia ter posto um fim às políticas econômicas nacionalistas e/ou desenvolvimentistas, o mesmo não se pode dizer do surgimento de lideranças personalistas

e opostas ao *establishment* político em diversos países do subcontinente. Contudo, para a surpresa e perplexidade de muitos acadêmicos, tendo em vista os modelos explicativos do populismo arrolados anteriormente, o período testemunhou a coincidência do estilo de liderança personalista com a implementação de políticas tipicamente neoliberais (ROBERTS, 2011, p. 375; WEYLAND, 2001, p. 6), o que deu lugar à seguinte indagação: seria o populismo um fenômeno típico de uma determinada fase da história latino-americana – o período da industrialização por substituição de importações – ou um padrão recorrente, podendo se associar com diversos tipos de política econômica?

Daí surgiu uma nova variante na literatura que, com o intuito de marcar a distância entre líderes como Fujimori no Peru, Menem na Argentina e Collor no Brasil e seus predecessores, como Haya de La Torre, Alan Garcia, Perón ou Vargas, passou a falar em "neopopulismo". Enquanto os últimos defenderiam políticas estatizantes, calcadas na expansão do gasto público, no protecionismo e na redistribuição de renda, os primeiros implementariam políticas privatizantes, baseadas na austeridade fiscal, na abertura econômica e na concentração de renda. O que caracterizaria todos como populistas seria o estilo personalista, a relação direta "líder-massa" e a oposição ao *establishment* político.

Nesse sentido, Kenneth Roberts propõe um conceito abrangente de populismo cujas características fundamentais seriam: estilo de liderança paternalista e personalista, mobilização verticalizada que prescindiria de mediações institucionais; coalizões socialmente heterogêneas, ideologia amorfa que exaltaria os setores subalternos opondo-os às elites e, por fim, políticas distributivas que visariam a criação de uma base material de apoio entre as camadas populares (ROBERTS, 2011, p. 381).

Já Weyland, dá preferência a uma conceituação mais delimitada que situa o populismo exclusivamente no terreno político. Para este autor, o populismo seria um determinado tipo de estratégia à qual recorreriam os atores políticos com o intuito de alcançar e/ou manter o poder. Tal estratégia se caracterizaria pelo apelo de um ator político individual a uma massa de seguidores desorganizados,

havendo entre líderes e massa apenas vínculos frouxos de tipo personalista (WEYLAND, 2001, p. 11). O populismo poderia até apelar para formas mais organizadas de apoio, como partidos ou máquinas clientelistas, mas se distinguiria por manter tais esquemas subordinados ao controle do líder (Idem*,* p. 13).

Apesar de diferenças de ênfase ou abrangência, ambas definições compartilham um núcleo comum. Segundo os autores, conceituações minimalistas do populismo, centradas na dimensão político-institucional, permitiriam ultrapassar barreiras espaço-temporais e desvincular o populismo de uma etapa de desenvolvimento ou política econômica peculiar.

Para sustentar que este conceito amplo de populismo e o neoliberalismo não seriam incompatíveis, Roberts afirma que, ainda que adote políticas antipopulares no nível macro, um dado governo poderia distribuir benefícios no nível micro, de modo focalizado, obtendo assim dividendos políticos iguais ou mesmo superiores do que se recorresse a benefícios universais (Idem, p. 384).

Na mesma direção, Kurt Weyland sugere que, entre o final dos anos 1980 e início dos 1990, teria se estabelecido, em países como o Peru, a Argentina e o Brasil, os quais enfrentavam profundas crises econômicas e sociais, uma relação de retroalimentação entre a política populista e as reformas neoliberais. Por um lado, os estilos de liderança personalistas, isto é, o apelo a uma base social heterogênea e a relação quase direta líder-massa, teriam facilitado a obtenção de apoio para as reformas estruturais que rompiam com o antigo modelo de desenvolvimento, por outro lado, os efeitos de tais ajustes, ao controlar a situação econômica, teriam fortalecido os líderes populistas (WEYLAND, 2000). Além disso, o mesmo autor sublinha como presidentes como Fujimori, Menem ou Collor, utilizaram a retórica populista do "interesse do povo *versus* interesses particularistas" para derrotar os interesses organizados e partidos estabelecidos que se opunham às políticas neoliberais (Idem, Ibidem).

Em suma, seria o fracasso das instituições representativas, estatais ou societárias, que abriria caminho ao advento da política populista, a qual se adaptaria às oportunidades e limitações contextuais. Assim, para Roberts, se o "populismo clássico", surgido na crise do

Estado liberal-oligárquico, apoiou-se nos trabalhadores organizados para promover políticas nacional-estatistas, o "populismo neoliberal" ou "neopopulismo", que apareceu com a crise do Estado desenvolvimentista, basear-se-ia nas massas urbanas informais para implantar políticas privatizantes e de austeridade fiscal (ROBERTS, 2011, p. 404-405).

Weyland, por seu turno, faz uma distinção entre dois tipos de populismo, os quais se aproximariam mas não seriam idênticos aos tipos "clássico" e "neoliberal" propostos por Roberts: de um lado, haveria um populismo que apelaria à massa enquanto "povo" e, de outro, haveria um que se dirigiria aos "indivíduos" (WEYLAND, 2001, p. 13). O primeiro recorreria mais às organizações partidárias e mobilizações de rua, enquanto o segundo abdicaria de qualquer forma organizacional mais estável e se valeria da televisão e de pesquisas de opinião pública. Para este autor, o que determinaria o advento de um ou outro tipo de populismo seriam as oportunidades disponíveis. Enquanto em uma sociedade com baixos níveis de organização seria interessante para uma liderança organizar novos grupos sociais, em uma época mais saturada por grandes organizações de massa, a estratégia mais interessante para o líder populista seria a de desqualificar ou denunciar os partidos ou grupos de interesses estabelecidos (Idem, p. 14).

Desse modo, diante da recorrência de elementos comumente associados ao populismo, mas em contextos histórico-sociais e com orientações ideológicas muito distintas dos casos clássicos, os adeptos da abordagem político-institucional procuram dar ao conceito uma formulação minimalista para abranger um espectro maior de variações. Assim, por exemplo, quando lideranças carismáticas como Hugo Chávez na Venezuela retomaram, na primeira década do presente século, os discursos e algumas das práticas do nacionalismo popular que pareciam enterradas, Roberts (2007) reitera a formulação do populismo como uma forma de mobilização "de cima para baixo" das massas por um líder personalista, cuja recorrência na região seria explicável pelos obstáculos à transição da América Latina para as democracias liberais e economias de mercado e às fragilidades institucionais daí decorrentes.

Entretanto, essa tentativa de ampliação esbarra em alguns obstáculos importantes, para os quais os autores não deixam de estar alertas. No início e no final do artigo anteriormente citado, Roberts admite que, ao contrário de Fujimori, que optou por uma interação direta com sua base social desorganizada, alguns populistas clássicos, como Cárdenas e Haya de La Torre, teriam encabeçado partidos bem capilarizados e organizados, como modo de "complementar sua liderança pessoal". Todavia, essa precisão feita pelo autor não parece resolver o problema, na medida em que a organização de grandes partidos de massa contraria um dos traços fundamentais, acima expostos, de sua definição de populismo: isto é, a relação direta líder/massa, não mediada por canais intermediários.

Weyland, com a tipologia já referida, consegue, em alguma medida, resolver melhor esse problema. Porém, seu conceito de populismo, justamente por ser mais restrito, corre o risco de passar por cima da heterogeneidade apresentando-a como homogeneidade. Afinal, parece ser bastante duvidoso alegar que Victor Raúl Haya de La Torre, criador do partido de massas mais duradouro da história peruana, e Alberto Fujimori, *outsider* que sempre desprezou o apoio organizado, compartilhassem a mesma estratégia para atingir o poder, variando apenas o mecanismo de mobilização.

Tais inconsistências jogam luz sobre uma questão de fundo: a da normatividade implícita nesse modelo, o qual se pretende mais próximo ao nível empírico. O caráter *a priori* normativo atribuído ao fenômeno pode ser bem observado na dicotomia, subjacente ao argumento de Roberts, entre "populismo", de um lado, e "democracia" de outro. O populismo não só emergiria na crise das "instituições democrático-representativas", como também contribuiria para o aprofundamento de sua erosão. Em inúmeras passagens, o autor enfatiza o caráter "autocrático" do governo de Fujimori. Contudo, essa qualificação não parece se restringir ao caso específico sobre o qual o texto se debruça, sendo pensada como um atributo geral do populismo.

Cremos ser um equívoco qualificar os chamados "populismos" como sendo autoritários *tout court*. Em primeiro lugar, mesmo experiências como o peronismo, as quais tiveram inegáveis elementos autoritários, não deixaram de ter importantes aportes democráticos,

como a inclusão de amplos setores populares na vida política nacional. Líderes como Cárdenas, Perón, ou Vargas em seu segundo governo, chegaram ao poder por via eleitoral e o primeiro também o deixou ao fim de seu mandato. Por fim, um partido como a APRA, em que pese sua estrutura interna altamente centralizada na figura de Haya de La Torre, representou sem dúvida uma força democratizante na política peruana, até então estreitamente oligárquica.

Embora Weyland procure se resguardar melhor de juízos normativos, ele os deixa escapar quando, por exemplo, afirma que o populismo individualista seria "mais compatível" com a democracia liberal do que o populismo coletivista, por recorrer a aferições da opinião pública e não a mobilização de massas (WEYLAND, 2001, p. 15-16). Este trecho revela como o autor opõe "mobilização" e "democracia-liberal", pensando esta última na chave da "agregação de preferências" e não na da "vontade coletiva"[8].

O que pretendemos enfatizar é que a relação entre as experiências tidas como "populistas" e a democracia é muito mais complexa do que o enfoque político-institucional parece indicar. O problema está, a meu ver, na própria definição dada ao conceito, a qual associa diretamente o populismo com práticas antidemocráticas. Por trás dessa associação está o pressuposto de que formas políticas mobilizadoras que extrapolem os limites da democracia liberal seriam necessariamente autoritárias. Esse pressuposto é o que explica que, embora a abordagem político-institucional procure abarcar melhor a diversidade de fenômenos tidos como populistas em comparação com a macroestrutural, ela acabe por reduzi-los à rubrica de formas "anti-institucionais" ou "antidemocráticas" de mobilização política. Essa leitura acaba, no mais das vezes, reforçando a visão pejorativa em relação às democracias latino-americanas, tidas como "inferiores" ou "mais frágeis" em comparação com os exemplos da Europa ocidental e dos EUA.

8 Aliás, não é por acaso que, para exemplificar as diferenças entre as duas variedades de populismos por ele propostas, Weyland recorra a Rousseau e a sua distinção entre *volonté generale* e *volonté de tous*. Para o autor norte-americano, enquanto os populismos "coletivistas" se baseariam em uma concepção da cidadania análoga àquela da "vontade geral", os populismos individualistas se aproximariam da ideia da "vontade de todos", ou seja, da agregação de preferências individuais (Idem, 2001, p. 13;15).

O populismo como discurso

Nas décadas de 1960 e 1970 o estruturalismo francês, com sua ênfase na análise formal do discurso, ganhou um espaço privilegiado não apenas nas disciplinas de linguística e estudos literários, mas também na psicanálise, com Jacques Lacan, e nas ciências sociais como um todo, em particular na antropologia com a obra de Lévi-Strauss. Na tradição marxista, seu principal expoente foi Louis Althusser, cuja leitura da ideologia como uma forma de interpelação que constituía os sujeitos interpelados teve grande circulação na época. Logo em seguida, os trabalhos de Michael Foucault (ele próprio um egresso do estruturalismo), com sua ênfase nas relações entre discurso e formas de micropoder, criticaram as limitações dessa perspectiva, inaugurando o chamado "pós-estruturalismo".

Todo esse amplo movimento de ideias teve um importante impacto nos estudos sobre o populismo ao chamar a atenção de estudiosos descontentes com a abordagem macroestrutural, a qual se propunha a construir uma explicação abrangente do fenômeno, mas parecia sempre falhar em dar-lhe contornos mais nítidos. Dentre os autores que mobilizaram a análise do discurso para pensar o fenômeno do populismo, destacam-se os trabalhos do argentino Ernesto Laclau.[9]

A trajetória de Laclau pode ser dividida em duas fases principais, em um primeiro momento suas obras se inserem na tradição marxista, procurando combinar as perspectivas althusseriana e gramsciana e, em um segundo momento, o autor se afasta do marxismo e assume uma perspectiva pós-estruturalista, marcada pelas influências de Derrida e Lacan. Porém, como procuraremos demonstrar, em ambas as fases é possível notar uma importante continuidade no modo pelo qual o autor argentino pensa o populismo.

Em seu primeiro trabalho sobre o tema, Laclau inicia sua argumentação se perguntando o que daria substância, afinal, à noção

9 A abordagem do populismo proposta por este autor, embora menos conhecida no Brasil que as de Weffort e Ianni, não deixou de influenciar estudiosos brasileiros. Dois exemplos são os trabalhos de Guita Debert (1979) – que procura conciliar a interpretação do primeiro com a dos últimos – e o de Miguel Bodea (1992), que emprega a formulação do teórico argentino como alternativa àquelas dos sociólogos paulistas.

vaga de "povo", "núcleo comum" de todas as acepções de populismo, em uma análise que enfatizasse a determinação dos conflitos políticos pela estrutura de classe (LACLAU,1978, p. 165). Para o autor argentino, esse impasse seria apenas aparente, fruto da confusão entre a noção genérica da determinação da superestrutura pelas relações de produção e as formas concretas de expressão das classes na superestrutura (Idem, p. 158).

Laclau sustenta que não se deveria associar a consciência de uma classe a conteúdos ideológicos específicos, mas sim ao "princípio articulador" de uma série de interpelações que não estariam vinculadas a nenhuma classe em particular (Idem, p. 160). Assim, uma classe seria hegemônica, não tanto na medida em que impusesse como universais seus conteúdos ideológicos às demais classes, mas sim se articulasse ao seu discurso elementos ideológicos das classes dominadas, neutralizando o potencial antagonismo de tais elementos, transformando-os em meras diferenças ou particularidades. Por outro lado, uma classe subalterna disputaria a hegemonia, justamente, desenvolvendo o antagonismo contido nas interpelações de seu discurso ideológico (Idem, p. 162).

Uma dessas interpelações não classistas seria constituída, justamente, pela noção de "povo". O "povo" expressaria um antagonismo cuja inteligibilidade não estaria nas relações de produção, mas nas relações de dominação políticas e ideológicas constitutivas de uma dada formação social. Isso explicaria por que as tradições populares, constituídas contra a dominação em geral, perdurariam mais do que as relações de classe. Contudo, devido à determinação "em última instância" pelas relações de produção, essas mesmas interpelações populares só se expressariam concretamente vinculadas a determinados discursos de classe. Desse modo, embora a noção de "povo" não remeta a nenhum conteúdo ideológico classista, a depender de sua articulação com outros conteúdos discursivos, ele poderia expressar a ideologia de diferentes classes (Idem, p. 166-167).

O populismo seria, desse modo, uma forma específica de articulação dos conteúdos popular-democráticos, pela qual tais interpelações seriam apresentadas como uma totalidade antagônica à ideologia dominante (Idem, p. 172-173*)*. As condições para a emer-

gência desse modo de articulação se dariam em momentos de crise da capacidade do bloco de poder de neutralizar os antagonismos das classes subalternas, ou seja, uma crise do transformismo (Idem, p. 175). Tal "momento populista" poderia, a depender da própria dinâmica da crise e das especificidades da formação social, ser apropriado por diferentes classes.

Assim, uma fração das classes dominantes, interessada em reorganizar o bloco no poder ou as estruturas do Estado, poderia estimular o antagonismo entre as interpelações populares e a ideologia dominante, ou, por outro lado, uma classe subalterna, poderia apelar a esse mesmo antagonismo entre o "povo" e o bloco de poder num sentido revolucionário (Idem, p. 174). Daí que um "momento populista" poderia ser identificado em movimentos tão díspares e opostos quanto o fascismo, diferentes modalidades do comunismo – maoísmo, titoísmo ou o PCI – e o peronismo. Laclau argumenta, de forma provocativa, que a fusão entre socialismo e populismo não seria uma forma atrasada de ideologia do proletariado, mas sim a mais avançada, na medida em que só articulando as interpelações popular-democráticas ao socialismo poderia o proletariado lutar pela hegemonia (Idem, Ibidem). Da mesma maneira, na medida em que o populismo seria o desenvolvimento do antagonismo entre o "povo" e o bloco de poder, o socialismo seria a forma mais radical de populismo (Idem, p. 196-197).

Para Laclau os populismos latino-americanos resultariam de uma crise dos blocos de poder e, consequentemente, do transformismo, ocorridas com o declínio da dominação oligárquica e da economia primário-exportadora. Não apenas a ideologia liberal oligárquica não seria mais capaz de neutralizar as interpelações popular-democráticas, como surgiriam novos grupos dominantes, ligados à industrialização, interessados em reformar as estruturas de poder.

Embora também situem o fenômeno populista no plano ideológico, Juan Carlos Portantiero e Emilio De Ipola problematizam a definição proposta por Laclau do populismo como uma forma de articulação das interpelações popular-democráticas como um todo antagônico à ideologia do bloco de poder. Ainda que reconheçam que os populismos se afirmem como discursos antagônicos ao blo-

co de poder hegemônico, sustentam que deter-se nessa constatação, como o faria Laclau, deixa em aberto a questão da continuidade/descontinuidade entre populismo e socialismo (PORTANTIERO; DE IPOLA, 1981, p. 16).

Assim, o centro da crítica de Portantiero e De Ipola à contribuição de Laclau está na questão da continuidade ou ruptura, tanto teórica, como histórica, entre populismo e socialismo. A principal tese do artigo é a de que, pelo contrário, haveria uma ruptura entre os dois pólos (Idem, p. 9). Segundo a argumentação desenvolvida ao longo do texto, o populismo e o socialismo representariam duas formas antagônicas de articulação do "nacional-popular", isto é, a organização dos grupos subalternos em uma força política com capacidade hegemônica (Idem, pp. 7-8). Para Portantiero e De Ipola, ainda que o populismo surja em momentos de crise de hegemonia, articulando as interpelações democrático-populares em oposição a blocos de poder específicos e que, por isso mesmo, representa um avanço em termos da "nacionalização" e "cidadanização" das camadas subalternas, ele o faria fetichizando tais interpelações no Estado e na figura do líder (Idem, p. 12-13).

Segundo os autores, para que se pudesse postular uma continuidade entre populismo e socialismo seria preciso definir o primeiro como um antagonismo em relação ao Estado enquanto tal, e não apenas em relação a um bloco de poder específico. Porém, o que essa substituição ganharia em "coerência teórica", perderia em "consistência histórica", já que nenhum dos "populismos reais" jamais se propôs a superar o Estado, conferindo-lhe, pelo contrário, um papel ao mesmo tempo "positivo e central" (Idem, p. 17).

Para Portantiero e De Ipola, se os socialismos realmente existentes compartilhavam com os populismos um culto fetichizado ao Estado, seria a própria teoria socialista, cujos fundamentos seriam democráticos e pluralistas, que permitiria a crítica a tais experiências. Assim, enquanto no caso do socialismo haveria uma incongruência entre teoria e prática, o mesmo não ocorreria no caso dos populismos.

O debate entre os três autores, embora dê um lugar privilegiado à ideologia pensada como modalidade de discurso, se radica claramente na tradição do materialismo histórico, ao vincular a ideologia

uma base de classe determinada. Entretanto, em trabalhos posteriores, Laclau, em parceria com Chantal Mouffe, iria se afastar dessa perspectiva, adotando um ponto de vista "pós-marxista".

Laclau e Mouffe se propõem a retomar o conceito gramsciano de "hegemonia" pensando-o como afirmação do papel radical que a política teria como articuladora do social, superando, assim, os limites do "naturalismo" que caracterizaria o marxismo (LACLAU; MOUFFE, 2001, p. X). Dessa maneira, a reflexão de Gramsci é repensada à luz de outros desenvolvimentos filosóficos do século XX, os quais teriam em comum o postulado de que a realidade só existiria por meio da mediação da linguagem e do discurso: a filosofia analítica, a fenomenologia e o estruturalismo, particularmente o pós-estruturalismo (Idem*,* p. XI).

Essa nova teorização "pós-marxista" sobre a dinâmica do conflito político e da transformação social, fornece novas bases para o conceito de populismo como uma modalidade discursiva que constitui sujeitos políticos por meio do antagonismo. O populismo seria uma "lógica" ou modo de pensar que se caracterizaria por dividir a sociedade em dois campos opostos, um dos quais, o "povo", reivindicaria representar legitimamente a "totalidade" do social.[10]

Para essa abordagem, calcada na psicanálise de Lacan e na linguística de Saussure, a "lógica" populista operaria pela articulação de cadeias de equivalências entre uma série de demandas políticas heterogêneas e irredutíveis entre si, as quais se aglutinariam em torno de um "significante vazio", isto é, um símbolo arbitrário que poderia ser um líder, um partido, uma das demandas particulares, uma consigna, etc. Tal esquema mental estaria subjacente a diversos tipos de movimentos e ideários políticos ao longo do espectro ideológico, confundindo-se, no limite, com a própria lógica da política (LACLAU, 2005, p. 67-129).

Nesse sentido, o oposto do populismo, entendido como "lógica da equivalência", seria a "lógica da diferença", a qual fragmentaria as

10 Aqui o termo representação enfatiza o caráter figurativo da totalidade almejada, na medida em que a nova perspectiva de Laclau rejeita qualquer totalidade social anterior ao momento discursivo. Daí que o autor sustente que o povo, no sentido aqui empregado, tenha uma função metonímica, isto é, a de uma parte que representa o todo.

diversas demandas e conflitos sociais, atendendo-os em sua particularidade. Essa seria uma lógica da "antipolítica", da razão tecnocrática, que, ao abolir a possibilidade do antagonismo e tornar os conflitos uma mera questão de "administração", eliminaria a necessidade da política em geral (Idem, Ibidem). É certo que, tanto o "populismo" quanto a "tecnocracia", em "estado puro" seriam situações extremas que não existiriam como tais, porém seriam duas "razões" opostas que governariam o mundo da política. Dessa maneira, a "lógica populista", ao demarcar um antagonismo que polariza a sociedade, criaria, sempre de modo contingente, um campo popular, diferente e ao mesmo tempo irredutível às demandas particulares que o originaram, sendo uma relação hegemônica, no sentido acima definido, de uma articulação discursiva do social (Idem, p. 129-153).

A formulação pós-estruturalista do populismo proposta por Laclau teve significativo impacto na literatura recente, informando análises sobre diversos fenômenos políticos, na América Latina e na Europa. A coletânea organizada por Francisco Panizza (2005), na qual escrevem, entre outros, os próprios Laclau e Chantal Mouffe, constitui um bom exemplo desta literatura.

Como se pode ver, em que pese o importante deslocamento teórico operado por Laclau e Mouffe, existe uma semelhança básica entre os dois momentos da elaboração do autor argentino sobre o populismo. Em ambos estes momentos, o populismo não é definido a partir de um terreno "estrutural", "econômico" ou mesmo "sociológico", mas como uma forma de articulação do discurso político, entendido como um conjunto de interpelações que constitui os próprios sujeitos, que poderia emergir em diversos terrenos sócio-históricos.

Contudo, as diferenças teórico-metodológicas notáveis não são, de modo algum, irrelevantes para pensar o conceito de populismo. Se na primeira elaboração de Laclau o discurso ideológico é referido, ainda que "em última instância", às relações de produção, na elaboração mais recente o discurso já não possui qualquer base sociológica determinada, sendo o plano exclusivo no qual se constituem os agentes políticos.

Se as abordagens macroestruturais têm como problema a tentativa de erigir o populismo em chave explicativa de uma fase ou

momento histórico das formações sociais latino-americanas, as interpretações discursivas acabam recaindo no vício oposto: o de produzir definições demasiadamente formais e amplas, principalmente no caso das contribuições de Laclau.

Em nosso entendimento, existem duas objeções importantes à abordagem discursiva: a de que sua definição do populismo seria demasiado genérica e dissolvente (ROBERTS, 2011, p. 379) e a de que, mesmo aceitando sua definição, qual a utilidade de se falar em populismo se essa forma de discurso político abrangeria um espectro ideológico tão amplo?

No que tange à primeira crítica, os defensores da abordagem de Laclau poderiam argumentar que a formulação do populismo como uma modalidade de discurso ideológico fornece uma definição minimalista do conceito procurando escapar da abordagem sociológica que tenta identificar o fenômeno com um dado período histórico ou condições estruturais. Porém, ainda há a segunda objeção: afinal, se o populismo pensado como lógica ou discurso abrange tantas situações, qual sua utilidade ou ganho analítico?

A nosso ver, uma resposta afirmativa para essa indagação recairia inevitavelmente no formalismo, equivalendo sob uma mesma etiqueta – a de "populismo" – fenômenos situados em contextos sócio-históricos muito distantes e/ou de significação político-ideológica completamente díspares. Inclusive, essa propensão ao formalismo e ao esvaziamento do conteúdo histórico talvez seja algo incontornável na definição laclausiana do populismo como "forma discursiva".

Se é inegável que o teórico político argentino elevou o debate sobre o populismo a um grau de elaboração teórica até então desconhecido nesse campo de estudos, também é verdadeiro que, ao tomar a amplitude de usos do termo por seu valor de face, ele acaba perdendo em poder explicativo ou interpretativo, na medida em que uma gama demasiadamente ampla de fenômenos políticos e históricos é definida a partir de um conceito formal. Para D'Eramo (2013, p. 4), ainda que a definição do populismo como uma retórica, empregada de distintos modos em diferentes contextos, seja atraente, no fundo ela apenas registra a polissemia inerente ao termo, remetendo-a ao emissor.

Retome-se por um momento a pergunta com a qual Laclau abre seu primeiro estudo sobre o populismo: o que haveria de comum entre o *People's Party*, o *Narodnichestvo* e o varguismo? (LACLAU, 1978, p. 144-145) Talvez a resposta seja, simplesmente a seguinte: muito pouco ou nada que justifique sua subsunção a um mesmo conceito. Aliás, como ficou claro na introdução, o significado de termos como *populismo*, no vocabulário político estadunidense de fins do século XIX, ou *narodnik*, no caso russo do mesmo período, pouco tem em comum com as definições do conceito de "populismo" hoje mais usuais. Desse modo, faz-se necessário retomar a historicidade do próprio vocábulo para evitar que seu uso formalista dilua as grandes distâncias, no espaço e no tempo, que separam diferentes processos políticos.

A nova história social e a negação do populismo

Na década de 1980, o ambiente das ciências sociais havia se alterado bastante, com a chamada "crise dos paradigmas" e as críticas crescentes às grandes generalizações (MACKINNON; PETRONE, 2011, p. 31; GOMES, 2001, p. 42). Como resultado, em diferentes disciplinas, como a ciência política ou a antropologia, surgiram duras críticas às abordagens macroestruturais, até então dominantes, e passaram a ser realizadas com maior frequência pesquisas mais circunscritas ao nível micro e de teor mais empírico. Além disso, no interior da história social, difundiam-se novas concepções como as do marxista inglês Edward Palmer Thompson, o qual defendia a importância de se captar a experiência cultural e política compartilhada para que se entendesse a formação de uma classe em um dado contexto. Para esse autor, se a "experiência" de uma classe seria, até certo ponto, determinada pelas relações materiais de produção, sua "consciência", entendida esta como a experiência de classe elaborada no nível da cultura, não estaria sujeita à mesma determinação. Dessa diferenciação entre "experiência" e "consciência" Thompson chega à ideia de "formação de classe", ou seja, o entendimento de que toda classe é um conjunto de relações históricas, e, portanto, um processo e não uma "coisa" ou um conceito abstrato (THOMPSON, 1987, p. 9-10).

Esses aportes abalaram as análises de tipo teleológico, as quais adjudicariam *a priori* às classes sociais determinados papéis políticos (GOMES, 2001, p. 43). Além disso, estimularam pesquisas em história social que procuravam "dar voz" aos trabalhadores, captando a complexidade de suas relações, tanto com os capitalistas como com o Estado. Tais desdobramentos conduziram a uma revisão, principalmente no campo da história, dos argumentos acima expostos sobre o populismo. Tratava-se agora de realizar estudos monográficos que jogassem luz sobre os casos concretos, permitindo captar melhor os interesses, motivações e crenças dos setores populares em suas intervenções na vida política. Seriam eles tão heterônomos e cooptados pelas lideranças populistas, ou haveria um espaço de negociação no qual faziam-se ouvir?

O historiador estadunidense John D. French, por exemplo, questionou a consagrada tese da continuidade das relações Estado/trabalhadores entre o "Estado Novo" e a assim chamada "República populista", sustentando que a abertura de 1945 singularizou-se na história brasileira por testemunhar a entrada massiva da classe trabalhadora na arena político-eleitoral (FRENCH, 2011, p. 59). Segundo este autor, os principais estudos acadêmicos sobre o período, ao se focarem nas relações Estado/sindicato/partido, pouco teriam se debruçado sobre as características da consciência das massas trabalhadoras e o sentido de seu desenvolvimento. Daí que a tese de um proletariado passivo sob o comando de líderes populistas seria uma tese sem sustentação empírica adequada (Idem, p. 60). Para ele, a aposta que Getúlio Vargas fez no potencial político da classe trabalhadora – a qual já contaria em 1945 com cerca de 1 milhão de membros – teria alterado os rumos de um processo de democratização, até então contido nos limites da política oligárquica brasileira.

Questionando teses consagradas sobre o fenômeno populista – como a da troca clientelista de benefícios por votos, ou a da imaturidade política dos migrantes recentes – French enfatiza que o chamado populista de Getúlio aos "trabalhadores" encontrou operários descontentes com suas condições de vida, porém esperançosos de um futuro melhor. Assim, a convocatória getulista genérica aos "trabalhadores", em vez de ter constituído um obstáculo ao desenvolvimento

de uma identidade de classe, teria proporcionado um "ponto de reunião comum" à classe operária (Idem, p. 65). Assim, diferentemente do que pressuporia a maioria dos cientistas sociais, ao contrário de serem manipulados "de cima para baixo" por lideranças populistas ou pelo Estado, French procura demonstrar que os trabalhadores brasileiros, na conjuntura de 1945-1946, também tiveram oportunidade para influir nas políticas de líderes tidos como populistas (Idem, p. 74).[11]

Outra obra que exprime bem as preocupações desse campo de investigações é o conhecido estudo de Ângela Castro Gomes, *A Invenção do Trabalhismo*, no qual a autora procura compreender a gestação do ideário trabalhista ao final do "Estado Novo". Ao contrário de French, Gomes sequer mobiliza o conceito de populismo, preferindo a denominação "trabalhismo" por ser essa a denominação empregada tanto pelos trabalhadores quanto pelo ministério do trabalho do período estado-novista. Citando autores de diferentes filiações teóricas, como Thompson e Adam Przeworski, a autora sustenta que a consciência da classe trabalhadora brasileira não seria menor ou menos autêntica do que em outros países por ter passado pela experiência do corporativismo (GOMES, 2005, p. 23-25).

No que tange ao tema das relações entre a classe operária e o regime do Estado Novo, a historiadora mobiliza as contribuições do antropólogo Marshall Sahlins para interpretar a dimensão simbólica das relações entre os trabalhadores e o regime de Getúlio Vargas. O que haveria entre eles, não seria apenas uma troca de benefícios materiais por obediência – como pressuporia a teoria da ação coletiva de Mancur Olson – mas também uma troca simbólica na qual a "doação" da CLT por parte do presidente seria como um "presente" que cimentaria relações de reciprocidade entre Estado e trabalhadores, nas quais os últimos passariam a ser reconhecidos pelo primeiro como interlocutores legítimos (Idem, p. 226-237). O trabalho de Gomes deu origem a uma série de estudos que procuraram resgatar a história do trabalhismo brasileiro, entre os quais

11 Os trabalhos de French se inserem em uma literatura de história social do trabalho no Brasil que procurou-se concentrar nas práticas dos trabalhadores nos seus locais de trabalho e na relação entre estes e os sindicatos, questionando as leituras mais macroestruturais. Para uma revisão dessa bibliografia, consulte-se (SILVA; COSTA, 2001).

se destacam os de Gomes e D'Araújo (1985), Gomes et al.(1995), Ferreira (2005) e Ferreira (2011).

Revisionismos semelhantes têm sido empreendidos também em relação a outros fenômenos políticos latino-americanos usualmente tidos como populistas, tais como o peronismo e cardenismo. Um bom balanço desta bibliografia pode ser encontrado no ensaio de Maria Helena Rolim Capelato (2001), e uma boa síntese dos argumentos críticos ao conceito de populismo, produzidos a partir do campo da história social e do trabalho, é realizada em dois artigos do historiador inglês Ian Roxborough.

Segundo o historiador inglês, a maioria dos estudos até então passaria apressadamente do nível empírico ou de rótulos de uso corrente para construtos teóricos (ROXBOROUGH, 1981, p. 84). Além disso, muitos estudiosos recorreriam a comparações estáticas entre a realidade latino-americana, de um lado, e a Europeia, de outro, ambas tomadas como todos homogêneos (Idem, p. 81-82). Daí resultariam importantes distorções como, por exemplo, exagerar o papel do Estado e do corporativismo no primeiro caso e desconhecê-lo ou minimizá-lo no segundo.

Nesse mesmo sentido, o autor rejeita o uso mais corrente do conceito de populismo para interpretar a história do subcontinente. Para tanto, distingue duas concepções do populismo: a "clássica" e a "minimalista". No primeiro caso, tratar-se-iam dos regimes típicos da fase de industrialização substitutiva de importações, caracterizados por coalizões sociais heterogêneas e heterônomas comandadas por líderes personalistas. Já no segundo, o populismo se identificaria com qualquer apelo ideológico que opusesse as noções de "povo" e "elites", o que poderia ser encontrado em diferentes tipos de regimes políticos e momentos históricos (Idem, 1984, p. 12).

Para Roxborough, nenhuma das três experiências tidas como modelares da concepção "clássica" – varguismo, peronismo e cardenismo –, forneceria elementos que a sustentassem. No primeiro caso, Getúlio sequer poderia ser tido como populista no sentido "minimalista" até 1945, dado o caráter conservador e desmobilizador de seu regime. Já nos outros dois, embora o apelo ideológico existisse, elementos fundamentais do modelo, em particular,

a heteronomia ou desorganização dos trabalhadores, não seriam encontráveis, pelo menos nas fases iniciais dos regimes de Perón e Cárdenas (Idem, p. 13-14). Dessa maneira, dada a fragilidade da primeira conceituação e a amplitude da segunda, o historiador descarta o conceito como teoria explicativa de uma determinada fase do desenvolvimento latino-americano (Idem, p. 14). Em seu lugar, propõe a adoção de modelos explicativos que deem mais espaço às alianças e conflitos entre diferentes classes, frações de classes e o Estado (Idem, p. 24-26).

As contribuições, tanto empíricas, quanto metodológicas, oriundas da história social, sem dúvida, contribuíram para o melhor entendimento da particularidade e complexidade dos processos históricos na América Latina e no Brasil. Muitas teses dúbias das abordagens sociológicas ou das teorias clássicas do populismo, foram revistas por seu intermédio. Contudo, como bem afirma D'Eramo (2013, p. 3) comentando o trabalho acima referido de Roxborough, a decisão de expurgar o conceito de populismo do arsenal das ciências sociais, ainda que seja defensável, não pode ser uma decisão individual, pois, enquanto um autor descarta o termo, outros tantos o reintroduzirão no debate. Daí a preocupação de alguns historiadores, como Jorge Ferreira, Ângela Castro Gomes e Daniel Aarão Reis em traçar as origens do termo, apontando seu viés intrinsecamente pejorativo e alheio a autoimagem dos atores usualmente tidos como "populistas".

O retorno do populismo

O recente sucesso eleitoral de diversas lideranças políticas de ultradireita – como Victor Orban, Donald Trump, Matteo Salvini, Jair Bolsonaro, dentre outros – surge como sintoma do primeiro forte questionamento à democracia liberal no pós-1989. O movimento, entretanto, não se inicia com tais eleições. Como bem aponta Rancière (2014), ao longo das décadas posteriores à "queda do muro" ganha crescente força um discurso de "ódio à democracia", responsável por questionar, pela direita, a ordem política hegemônica. Tal discurso conforma um amplo campo, composto por lideranças políticas e intelectuais em muitos sentidos diversas, mas que comungam de

uma explícita crítica à conquista de direitos e ao maior destaque das minorias no mundo da cultura. Se a adesão ao mundo do mercado varia dentre as várias realidades nacionais, há em comum um veio neoconservador (HABERMAS, 2015) que repele o cosmopolitismo, frequentemente chamado de globalismo e a modernidade cultural.

O esforço de interpretar tal fenômeno produziu uma vertente bibliográfica que, por caminhos diferentes, busca interpretar a crise da democracia. Assim como nos anos 1980, os esforços de autores como Juan Linz, Philippe Schmitter, Guillermo O'Donnel e Alfred Stepan para compreender os processos de transição à democracia liberal, sobretudo na América Latina e na Península Ibérica, produziu um conjunto de trabalhos chamado por alguns de transitologia (VITULLO, 2001), recentemente construiu-se uma já pequena biblioteca em torno da crise e do futuro da democracia. Apesar das diferenças de estilo, e da existência de exceções nos atuais trabalhos, os dois movimentos têm em comum o predomínio de uma certa naturalização da democracia liberal como ordem política e do predomínio do mercado como ideal econômico. Em meio à recente e ampla produção[12], podemos destacar Mounk (2019), Snyder (2019), Levitsky e Ziblatt (2018), Runciman (2018), Castells (2018), Lilla (2017) e Urbinatti (2014).

Dentre as marcas dessa vertente bibliográfica, está o constante recurso ao conceito de populismo. O termo é mobilizado por quase todos os autores acima citados, com a exceção de Castells e Snyder. Seu uso mais frequente busca caracterizar os grupos políticos, ideias e lideranças responsáveis por desestabilizar ou mesmo contestar a ordem democrática liberal. Neste sentido, tais autores usualmente o retratam como um tipo de liderança política ou de política econômica, em perspectiva que se afasta das tradições que definem o populismo a partir da sociologia da modernização, do marxismo ou que o retratam enquanto discurso. Populistas são, portanto, aqueles que questionam, à esquerda e à direita, o suposto predomínio das instituições sobre as personalidades e o mercado como modelo hegemônico de ordem política e econômica.

12 Um levantamento exaustivo dessa bibliografia ultrapassa os limites desse texto.

Um bom exemplo está na recente obra de Levitsky e Ziblatt (2018), que constroem uma categoria de populismo capaz de englobar personagens tão diversos como Hitler, Chavez, Orbán e Trump. A enorme imprecisão do conceito, que perde qualquer contorno contextual e busca retratar eventos e lideranças profundamente diversos, encontra neste livro sua manifestação mais extremada. Outros usos, mais restritos à atual conjuntura de crise democrática, não buscam, todavia, uma construção muito mais precisa. Runciman retrata uma época "marcada pelo populismo" (RUNCIMAN, 2018, p. 107), aqui definido em chave próxima a um contraconceito de democracia, enquanto Mounk, vê uma 'tendência populista a romper com as normas democráticas" (MOUNK, 2019, p. 143), sem se preocupar com uma delimitação mais apurada do termo.

Mais complexos neste campo são trabalhos que, em meio ao crescente uso do termo, procuram debater o conceito, como é o caso dos recentes livros de Jan-Werner Muller (2016), Federico Finchelstein (2017) e Manuel Anselmi (2018). Mesmo que por vezes concebam o populismo como um "real perigo à democracia (e não apenas ao liberalismo)" (MULLER, 2016, p. 102)[13], próximos da literatura sobre a crise democrática, há um mais claro esforço de retratar suas ambivalências e complexidades. Também importante no cenário recente é o livro de Chantal Mouffe, "For a left populism", onde a autora dá continuidade aos seus esforços de ressaltar o potencial progressista do populismo e continua a defini-lo como "discurso", seguindo os passos de seus trabalhos ao lado de Ernesto Laclau.

O mercado editorial brasileiro tem preferido a publicação de vários desses títulos sobre a crise democrática, traduzidos em grande volume pelas mais influentes editoras nacionais, enquanto obras mais específicas sobre o populismo foram deixadas de lado. Tal escolha não representa, todavia, o desprestígio do conceito. Através da bibliografia de crise democrática, o populismo é ideia de crescente presença no debate público brasileiro, ultrapassando as fronteiras da academia e assumindo o papel de chave explicativa privilegiada da grande imprensa, que frequentemente recorre ao termo para caracterizar um variado conjunto de situações.

13 "a real danger to democracy (and not just to "liberalism")" (MULLER, 2016, p. 102).

Após o auge nos anos 1960, 1970 e 1980, o populismo foi objeto de críticas de grande influência, construídas, como já pontuado na última seção do texto, sobretudo a partir da perspectiva da História Social. As contestações não surgiam, entretanto, somente desse olhar. O conceito também soava, aos ouvidos de muitos, algo anacrônico em tempos de crescente hegemonia do neoinstitucionalismo e da interpretação da ordem política brasileira a partir da chave do "presidencialismo de coalizão", inicialmente formulada por Sérgio Abranches (1986), mas popularizada por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1998). Por um lado, o novo marco teórico seguia os passos de Robert Dahl que, em sua obra, supostamente já libertara a política dos determinismos sociológicos (LIMONGI, 1997), tão presentes na leitura que retratava a República de 1946 como era dos populismos. Por outro lado, a interpretação da ordem política de 1988 a partir das instituições, marca do olhar predominante na Ciência Política ao longo das três últimas décadas, se construía a partir de suas diferenças ante a República de 1946. O fortalecimento do Executivo, herança da ditadura militar, e o novo regimento do Congresso Nacional criavam uma ordem política que, distintamente das instituições democráticas anteriores, não tenderia ao colapso, mas à estabilidade.

Mesmo em meio a essa série de críticas, o conceito de populismo permaneceu sendo utilizado por diversos autores influentes no debate público brasileiro. É possível definir ao menos três sentidos frequentes do termo. Um primeiro grupo mobiliza o conceito em campo próximo à tradição marxista, munido de uma perspectiva que remete à clássica leitura de Francisco Weffort e tem direta inspiração na oposição entre massa e classe formulada em *O Dezoito Brumário*, de Marx. Tal é o caso de teóricos como André Singer (2012, 2018), Armando Boito (2018) e Ruy Braga (2012).

Outro grupo utiliza o populismo em chave mais próxima à tradição liberal, pensando-o como um estilo de liderança personalista, tendencialmente autoritário e avesso às mediações institucionais, que são substituídas pela mobilização das massas. Podemos situar neste conjunto autores como Fernando Henrique Cardoso (2006, 2009) e Lília Schwarz (2019). Tal interpretação é também a mais frequentemente mobilizada pelos veículos da grande imprensa.

Por fim, um terceiro grupo utiliza o termo de forma eclética, em interpretações por vezes próximas da leitura de Weffort, em outros momentos condizentes com a concepção liberal do populismo, visto como liderança política disruptiva, e eventualmente afinadas com a visão do populismo como discurso de Ernesto Laclau. Neste grupo estão autores como Paulo Arantes (2014), Ruy Fausto (2016) e Vladimir Safatle (2016, 2017). Há, por certo, certa diversidade interna aos grupos, que surge como natural consequência do nosso esforço de criar categorias amplas com o intuito de mapear o debate. Pedro Lima e Josué Medeiros (2018) ressaltam, neste sentido, como tais usos contemporâneos do conceito de populismo podem ser uma chave interessante para compreender eventuais sobreposições e tensões de linhagens do pensamento político brasileiro no debate atual (BRANDÃO, 2007).

Autor da mais influente interpretação sobre os governos petistas, André Singer expõe de forma explícita sua dívida ante as formulações de Weffort. Para o professor uspiano, o populismo surge como uma forma privilegiada para interpretar tanto a experiência varguista quanto o lulismo: "A visão 'cognitivista' do lulismo exclui a visada de classe, desde a qual Francisco Weffort analisou, em sua época, o populismo varguista, e que atualizada permite, a meu ver, entender o lulismo" (SINGER, 2012, p. 33). O lulismo seria uma variante do populismo.

As permanências na estrutura social brasileira, onde cerca de metade da população permanece em condição subproletária, fazem com que, mesmo diante das inegáveis mudanças do país, ainda seja possível compreender sua dinâmica política a partir do mesmo conceito: o populismo. A inspiração de *O Dezoito Brumário* leva Singer a reproduzir a oposição entre massa e classe, onde a propensão à ação política da última se contrapõe à tendência conservadora da primeira. O retorno de uma liderança política com viés progressista e a adesão, mesmo que recente, do petismo ao vocabulário do nacionalismo popular tornam o cenário político próximo do vivenciado algumas décadas atrás: "a polarização entre direita e esquerda esmaeceu, sendo substituída por uma polarização entre ricos e pobres, parecida com a do período populista" (Ibidem, 2012, p. 34).

As continuidades não decorrem apenas da permanência de certa linguagem política, mas encontram suas razões na estrutura de classe. A dimensão do subproletariado no Brasil impede a organização do embate político nos termos da disputa entre proletariado e burguesia, conferindo uma natureza inegavelmente populista ao sistema político: "Ainda que por momentos o embate entre capitalistas e trabalhadores, isto é, esquerda e direita, possa ganhar centralidade, a prevalência do subproletariado puxa os atores para uma configuração de natureza populista" (Idem, 2018, p.131). Predomina uma política de massas, não de classe, organizada a partir do embate entre pobres e ricos. Sobre essa disputa, destaca-se a sombra da liderança de caráter popular, capaz de mobilizar as massas populares e, em muitos momentos, evitar tensões mais acentuadas entre as classes.

Como exemplo de interpretação liberal do conceito de populismo, podemos citar o mais recente livro de Lília Schwarz, "Sobre o Autoritarismo brasileiro". Escrito, como a própria autora já declarou[14], sob clara inspiração de livros sobre a crise democrática, como o de Levitsky e Ziblatt, o livro adota um conceito de populismo em muitos sentidos próximo ao desta recente bibliografia. O populismo, assim, é utilizado sobretudo como um tipo de liderança política, mesmo que, por vezes, seja identificado como um modelo de governo ou como um regime de fortes tendências autoritárias. Em nova roupagem digital, o político populista "prega o ódio e a intolerância, acusa a imprensa e os intelectuais, e se proclama novo ao se dirigir sem mediação alguma à população." (SCHWARCZ, 2019, p. 63).

A ausência de mediações dá o tom da adesão a uma visão que vê o populismo como oposto da institucionalidade da tradição liberal, que busca submeter os conflitos às instituições, e o utiliza como modo de ação política autoritária, ou de regime marcado pelo predomínio desse tipo de ação política. O termo é utilizado neste sentido algumas vezes no livro (SCHWARCZ, 2019, p.141, 226, 231), mas, sob um olhar mais geral, compõe uma das várias mazelas que tornariam o país autoritário, ao lado do racismo, do patrimo-

14 Disponível em: https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/sempre-fomos-autoritarios-diz-lilia schwarcz/index.htm#o-peso-do-passado

nialismo, da desigualdade social, da violência e de outros eixos que compõem a longeva ordem autoritária brasileira. O populismo seria, deste modo, mais um dos vícios que caracterizam nossas "formas patológicas de acesso ao moderno" (VIANNA, 1999, p. 34) e impedem a plena implantação de um Estado moderno e racionalizado em terras brasileiras, assumindo uma cor local ausente dos textos sobre a crise democrática contemporânea. O conceito não se limita a simples negação do liberalismo, este o principal elemento da definição de autoritarismo da bibliografia sobre a crise democrática, mas vai além e revela os mais profundos e longevos problemas da ordem social brasileira.

É também como mazela, mas dessa vez da "esquerda", que o populismo surge nos recentes textos de Ruy Fausto. O "populismo de esquerda" seria, ao lado do "neototalitarismo" e do "adesismo", uma das três patologias da esquerda no século XX (FAUSTO, 2016). Para o filósofo, qualquer projeto de reconstrução da esquerda se inicia por "dissociar o projeto da esquerda da maioria dos projetos e políticas que se apresentaram como representativos dela, nos últimos 100 anos, na forma de práticas de Estado ou de partido, ou mesmo enquanto corpo de ideias." (FAUSTO, 2016). Patologia de menor periculosidade ante o totalitarismo, o populismo nem por isso seria pouco pernicioso. Uma esquerda moderna precisa romper definitivamente com ele.

Ao recorrer a várias características eventualmente relacionadas ao termo, Fausto acaba construindo um conceito de populismo com contornos pouco precisos: "Seus traços principais parecem ser a existência de uma liderança carismática autoritária; uma política que une, pelo menos na aparência, interesses de classes mais ou menos antagônicas; e certo laxismo na administração da riqueza pública." (FAUSTO, 2016). Segundo o próprio autor, nem todas essas características precisam estar presentes, caso algumas delas estejam bem marcadas. O argumento o afasta definitivamente de uma posição de clara inspiração marxista, mesmo que ocorra a menção à presença de interesses de classe antagônicos. Se o concebe como pertinente aos governos Vargas, o autor não atribui de forma definitiva a adequação do conceito aos governos petistas, recorrendo a frequente adjetivações que buscam matizar o uso do termo (LIMA e MEDEIROS, 2018).

Se mesmo em meio a duras e sofisticadas críticas o populismo não desapareceu, perdurando como vocábulo relevante no debate público brasileiro, é possível dizer que vemos recentemente um retorno do conceito, que se mostra muito influente nas interpretações da atual crise política. Seja por meio da tradução de uma determinada vertente bibliográfica internacional ou através da reivindicação de uma consolidada tradição nacional de uso do termo, o populismo voltou ao centro das interpretações sobre a conjuntura, tornando-se incontornável para as presentes reflexões, nem que seja como outro a ser combatido. Após um período onde era mobilizado mais frequentemente em chave crítica a Lula e o PT, como bem demonstra a análise dos textos de Fernando Henrique Cardoso durante os governos petistas (CHALOUB, 2014), o populismo ganha, em alguns momentos, o lugar de conceito chave para a compreensão da cultura política brasileira, passada e presente.

Podemos formular duas hipóteses sobre esse retorno. Em certa medida, ele decorre da necessidade de compreender os últimos movimentos de um cenário político, onde, contra todos os prognósticos e o histórico dos últimos 25 anos, um candidato, Jair Bolsonaro, venceu as eleições sem a estrutura de campanha de um partido político de dimensão nacional. Quando a isso se soma a impressionante resiliência da popularidade de Lula, mesmo a despeito de um longo tempo de duros ataques dos mais diversos adversários, há a evidente atração por explicações que valorizem a dimensão da personalidade e sua capacidade de sobrepujar as instituições. Este é o uso mais frequente do conceito na atual conjuntura.

Há, entretanto, também outra possível explicação. A formulação da teoria do populismo surgiu na academia brasileira como interpretação da crise da nossa última experiência democrática, ou ao menos do nosso último processo de democratização (TILLY, 2006): a República de 1946. Aos primeiros textos de Weffort, escritos às vésperas do golpe, se somaria uma ampla e relevante reflexão, que tinha como objeto a principal questão do debate público e das humanidades brasileiras no pós-1964: as razões da crise da democracia de 1946 e os limites, e possibilidades, da experiência democrática em terras brasileiras. Ao lado da intepretação de Weffort e Ianni

a partir do populismo, é possível mencionar esforços, amparados em conceitos diversos, de alguns dos principais nomes das ciências sociais brasileiras – tais como Florestan Fernandes, Wanderley Guilherme dos Santos, Fernando Henrique Cardoso, Otávio Velho, Luiz Werneck Vianna, Simon Schwartzman, dentre outros - no mesmo sentido. Nada surpreendente é, então, que em um novo momento de questionamento à nossa atual ordem democrática, o conceito volte à baila. Depois de décadas de forte crença na estabilidade da democracia liberal e, em terras brasileiras, na força das instituições construídas pela Constituição de 1988, os recentes movimentos da conjuntura trazem relevantes dúvidas. O populismo, em suas diversas formulações, surgiria como tentativa de respondê-las. Por sua natureza fluida, as respostas são diversas e frequentemente genéricas, mas sem dúvida abordam aspectos cruciais da atual crise.

Conclusão: o populismo como espelho?

Ao longo deste texto, foram revisadas as principais tentativas nas ciências sociais latino-americanas, com especial ênfase para o caso brasileiro, de empregar o conceito de populismo para explicar ou interpretar os processos políticos na região. Entre os anos 1960 e 1970, a sociologia latino-americana, sob a influência do estrutural-funcionalismo e do marxismo dependentista, forneceu diferentes conceituações do populismo, as quais tinham em comum o fato de que o tratavam como manifestação política ou "superestrutural" de uma dada etapa do processo de modernização, ou da acumulação de capital, caracterizada pela ISI.

Em seguida, discutiu-se como nas décadas subsequentes surgiram abordagens alternativas que procuravam sanar as dificuldades de uma abordagem macroestrutural que, ao enquadrar o populismo em um contexto histórico muito singular, não conseguia dar conta da variedade de fenômenos usualmente abrangidos pelo termo. Uma primeira variante define o fenômeno como uma modalidade de política econômica que faria uso dos mecanismos macroeconômicos (taxa de câmbio, juros, gasto público, tributos, dentre outros) para promover políticas sociais redistributivas, conduzindo à insta-

bilidade e à inflação. Porém, uma definição como essa esbarra no problema oposto ao das teorias sociológicas: amplia demais o leque do que seja o populismo. Além disso, é passível de crítica a visão, informada pela economia neoclássica, de um funcionamento "neutro" da economia de mercado.

Uma alternativa foi fornecida pela ciência política de inspiração norte-americana, influenciada pelo neoinstitucionalismo e pela *rational choice*. Nesse caso, o populismo se caracterizaria como um estilo de liderança política personalista e anti-institucional. Essa proposta tem a vantagem de não restringir o fenômeno a um determinado tipo de política econômica, identificando alguns populismos "desenvolvimentistas" e outros "neoliberais". Contudo, a vagueza e imprecisão persistem. Além disso, a abordagem também preserva um viés normativo ao identificar o populismo com saídas políticas autoritárias. Por seu turno, a definição do populismo como uma forma de discurso ou ideologia – seja em sua versão marxista, seja na pós-estruturalista - é aquela na qual o debate sobre o populismo assume o grau mais alto de abstração e sofisticação teóricas. No caso das duas contribuições de Laclau há uma tentativa de esvaziar o conceito de suas conotações pejorativas. Adotar uma leitura do populismo baseado no que denominamos como abordagem discursiva implicaria, entretanto, como sustentou o já mencionado historiador Ian Roxborough, em abandonar o conceito como "teoria" ou chave explicativa da política latino-americana (ROXBOROUGH, 1984, p. 14).

Seguindo a sugestão de Alberto Aggio, nos parece que o conceito de populismo é inadequado como teoria explicativa dos processos de modernização do subcontinente, na medida em que conduz a uma leitura do percurso histórico da região que aponta na presença do Estado na vida social e econômica o seu maior problema, perdendo-se de vista a complexidade de tal processo (AGGIO, 2003, pp. 162-163). Nesse sentido, expressões como "Estado populista" – presente no título do livro de Ianni sobre a América Latina (IANNI, 1991) – ou "democracia populista", amplamente empregada pela bibliografia sobre o regime democrático que vigorou no Brasil entre 1945 e 1964, fariam pouco ou nenhum sentido.

Contudo, como se viu, a abordagem discursiva peca pelo oposto das interpretações sociológicas, tomando a polissemia do conceito por seu valor de face e recaindo em definições demasiadamente formalistas que, ao abranger tudo, acabam explicando pouco ou nada.

Dessa maneira, estamos de acordo com historiadores como Roxborough e Castro Gomes em que o conceito de populismo, demasiado gasto e congenitamente pejorativo, tem pouco ou nenhum poder explicativo ou interpretativo para dar conta da variada gama de processos políticos aos quais costuma ser aplicado. Porém, como afirma o já citado Marco D'Eramo, o abandono do conceito não é exatamente uma opção individual, uma vez que uma ampla gama de estudiosos – para não falar dos próprios políticos e do senso comum – continuam a usar o termo. Como bem sugeriu esse autor italiano, a categoria de populismo não é uma autodesignação de um movimento político determinado, mas o rótulo que sobre ele impingem seus adversários. Nessa chave, o conceito, se não diz muito sobre os partidos, lideranças e ideologias que procura caracterizar, diz algo sobre as agremiações, políticos e intelectuais que o empregam para rotular seus oponentes (D'ERAMO, 2013, p. 4).

A última seção do texto demonstra como não apenas o conceito permaneceu no vocabulário político, mesmo nos momentos de mais frequentes e duras críticas, como ganhou enorme popularidade nos últimos anos. O populismo tornou-se, deste modo, um vocábulo privilegiado no debate público, sendo utilizado por autores de diversos matizes teóricos para compreender a emergência de novos personagens críticos à democracia liberal - sobretudo à direita, mas também à esquerda - na atual conjuntura política.

Assim, o populismo funcionaria como um bom espelho, projetando, não a imagem invertida da democracia – como sugere o título da coletânea já citada de Panizza (2005) –, mas sim daqueles que o empregam para estigmatizar seus adversários, estejam estes "à esquerda" ou "à direita". Em síntese, pode-se afirmar que, com exceções parciais nos EUA ou na Rússia, "populista é sempre o outro" (FERREIRA, 2001, p. 124).

Tratar o populismo, não como conceito ou ferramenta analítica, mas como arma no embate político-ideológico, a ser estudada enquanto tal, não tem sido o caminho de investigação mais usual. Um precedente interessante nessa direção pode ser encontrado no trabalho de Octávio Dulci sobre a União Democrática Nacional (UDN). Ainda que utilize uma definição de populismo como "pacto de classes", explicitamente tributária de Weffort (DULCI, 1986, p. 25-26), o autor inverte o foco, pensando o "anti-populismo" como visão de mundo, calcada em uma concepção elitista e moralista da política e na defesa da livre empresa contra o intervencionismo estatal (Idem, pp. 38-45). Porém, o passo decisivo nesse rumo foi dado mais recentemente por historiadores, como aqueles agrupados na coletânea organizada por Ferreira (2001), os quais procuraram historiar as raízes e os diferentes usos do termo, tanto no debate acadêmico, como no vocabulário político mais amplo.

Todavia, ainda que nossa posição seja a de rejeitar o uso do populismo como conceito, estamos conscientes de que o tema continuará a causar controvérsias nos meios especializados, sendo este um terreno fundamentalmente contestado. Assim sendo, procuramos neste capítulo fornecer aos estudantes e pesquisadores uma bússola para se guiarem entre as diferentes formulações e interpretações do problema. Dessa maneira, esperamos ter contribuído para que, caso queiram fazer uso da noção em suas pesquisas, o façam com consciência de suas implicações teóricas e metodológicas, bem como de sua carga normativa e ideológica.

Referências

AGGIO, A. A Emergência das massas e a teoria do populismo na América Latina. In: AGGIO, A.; LAHUERTA, M. (org.). **Pensar o século XX**: política e história na América Latina. São Paulo: Unesp, 2003.

ANSELMI. M. **Populism:** an introduction. Londres: Verso, 2018.

ARANTES, P. E. **O novo tempo do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

BLAKELY, A. The making of populist revolution in Russia (1907-1917). In. CONIFF, M. (org.). **Latin American populism in comparative perspective.** Albuquerque: New Mexico University Press, 1982.

BODEA, M. **Trabalhismo e populismo**: o caso do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 1992.

BOITO, A. **Reforma e crise política no Brasil:** os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas: Unicamp, 2018.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado**: Do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo, 2012.

BRANDÃO, G. M. **Linhagens do pensamento político brasileiro**. São Paulo: Hucitec, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O populismo econômico**. São Paulo: Nobel, 1991.

CANNOVAN, M. **Populism**. Nova Iorque: Harcour-Brace-Jovanovich, 1981.

CAPELATO, M. H. R. O populismo latino-americano em discussão. In*:* FERREIRA, J. (org.). **O populismo e sua história**: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARDOSO, F. H. Esquerda e populismo na América Latina. **O Estado de São Paulo**, 06 de junho, 2006.

______. Para onde vamos? **O Globo**, 03 de novembro 2009.

CARDOSO, F. H.; FALLETO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1970.

CASTELLS, M. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. São Paulo: Zahar, 2018.

CHALOUB, J. Os resquícios de 1946: populismo e udenismo no debate Político atual. **Insight Inteligência**, v. 65, p. 42-55, 2014.

CORDOVA, A. **La política de masas del Cardenismo**. México: Ediciones Era, 1974.

DEBERT, G. G. **Ideologia e populismo**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.

D'ERAMO, M. Populism and the new oligarchy. **New Left Review**, Londres, n. 82, jul./ago. p. 6-28, 2013.

DI TELLA, T. S. **Para uma política latino-americana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. Introducción. In. ______. **La macro-economia del populismo en América Latina**. México: FCE, 1992.

______. La Macro-economia del populismo. In. ______. **La macro-economia del populismo en América Latina.** México: FCE, 1992.

DRAKE, P. W. Conclusion: a requiem for populism? In: CONIFF, M. (org.). **Latin American populism in comparative perspective**. Albuquerque: New Mexico University Press, 1982.

DULCI, O. **A UDN e o anti-populismo no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Proed, 1986.

FAUSTO, R. 2016. Reconstruir a esquerda. **Piauí**, São Paulo, out. 2016.

FERREIRA, J. **João Goulart**: uma biografia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

______. **O imaginário trabalhista**: getulismo, PTB e cultura política popular, 1945-1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

______. O nome e a coisa: o populismo na política brasileira. In: FERREIRA, J. (org.). **O populismo e sua história, debate e crítica.** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2001.

FINCHELSTEIN, F. **From fascism to populism in History**. Oakland: University of California Press, 2017.

FONSECA, P. C. D. Nem ortodoxia, nem populismo: o segundo governo Vargas e a economia brasileira. **Tempo. Revista do Departamento de História da UFF**, Niterói, v. 14, n. 28, p. 19-52, 2010.

FRENCH, J. Los trabajadores industriales y el advenimiento de la república populista en Brasil. In: MACKINNON, M. M.; PETRONE, M. A. (org.). **Populismo y neo-populismo en América Latina**. Buenos Aires: Eudeba, 2011.

GERMANI, G. **Política e sociedade em uma época de transformação**. São Paulo: Mestre Jou, 1974.

GOMES, A. C. **A invenção do trabalhismo**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

______. O populismo nas ciências sociais brasileiras: a trajetória de um conceito. In: FERREIRA, J. (org.). **O populismo e sua história**: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

______. (org.). **Vargas e a crise dos anos 50**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

______.; D'ARAÚJO, M. C. **Trabalhismo e getulismo.** Rio de Janeiro: FGV, 1985.

HABERMAS, J. A crítica neoconservadora da cultura nos Estados Unidos e na Alemanha. In: ______. **A nova obscuridade**. São Paulo: Unesp, 2015.

HOFSTADTER, R. Estados Unidos. In: IONESCU, G.; GELNER, E. (org.). **Populismo:** significados y características nacionales. Buenos Aires: Amorortu editores, 1969.

IANNI, O. **Formação do estado populista na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

______. **O colapso do populismo no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

KAUFIMANN, R. R.; STALLINGS, B. La economia política del populismo. In: DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. (org.). **La macro-economia del populismo em América Latina.** México: FCE, 1992.

KAYSEL, A.; MUSSI, D. Populismo, sindicalismo e democracia: a polêmica entre Francisco Weffort, Carlos Estevão Martins e Maria Hermínia Tavares de Almeida. 41º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2017. **Anais**..., 2017.

LACLAU, E. **Ideology and politics in the marxist tradition**: capitalism, fascism and populism. Londres: New Left Review, 1997.

______. **On populist reason**. Londres-Nova York: Verso, 2005.

______.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**. 2th ed. Londres-Nova Iorque: Verso. 2001.

LEVISTSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Zahar, 2018.

LILLA, M. **The once and future liberal:** after identity politics. Garper: Harper Collins Publisher, 2017.

LIMA, P. L.; MEDEIROS, J. Aquém do lulismo: notas críticas sobre a atual reprodução do paradigma do populismo por filósofos políticos brasileiros. **Revista Estudos Políticos**, v. 9, n. 1, p. 177-189, 2018.

LIMONGI, F. Prefácio. In : DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

MACKINNON, M. M.; PETRONE, M. A. Los Complejos de La Senicienta. In. ______ (org.). **Populismo y neopopulismo en América Latina**: los complejos de la senicienta. 2. ed. Buenos Aires: Eudeba, 2011.

MAIA, J. M. E. **A história de um conceito**: populismo no Brasil. Dissertação de mestrado em Ciência Política. IUPERJ, 2001.

MARTINS, C. E.; ALMEIDA, M. H. **Modus in rebbus**: partidos e sindicatos na queda do Estado Novo. São Paulo, mimeo, 1974.

MITRE, A. As peregrinações de um conceito: populismo na América Latina. **Cadernos de História PUC-Minas**, Belo Horizonte, v. 10, n. 13, p. 1-15, 2018.

MOUFFE, C. **For a left populism**. Londres: Verso, 2018.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia:** Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MULLER, J-W. **What is populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

MURMIZ, M.; PORTANTIERO, J. C. **El movimiento obrero y los orígenes del peronismo.** Buenos Aires: Instituto Torquato Di Tella, 1969.

PANIZZA, F. et al. **Populism and the mirror of democracy**. Londres/Nova York: Verso, 2005.

PERLATTO, F.; CHAVES, D. (orgs.). **Repensar os populismos na América do Sul.** Macapá: Unifap, 2016.

PIPES, R. Narodnichestvo: a semantic inquiry. In: **Slavic Review**, v. 3, n. 23, 441-458, set. 1964.

PORTANTIERO, J. C.; IPOLA, E. Lo nacional-popular y los populismos realmente existentes. **Nueva Sociedad**, Caracas, n. 54, mai./jun. p. 7-18, 1981.

QUE é o Ademarismo? **Cadernos de Nosso Tempo**, Rio de Janeiro, v. 2. n. 1, 1954.

RAMOS, A. G. **A crise do poder no Brasil.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1961.

RANCIÈRE, J. **Ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

REIS, D. A. O colapso do colapso do populismo: ou a propósito de uma herança maldita. In: FERREIRA, J. (org.). **O populismo e sua história**: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

ROBERTS, K. M. El Neoliberalismo y la transformación del populismo em América Latina. In: MACKINNON, M. M.; PETRONE, M. A. (org.). **Populismo y neopopulismo en América Latina.** Buenos Aires: Eudeba, 2011.

______. Latin America's Populist Revival. In: **SAIS Review of International Affairs**, v. 27, n. 1, p. 3-15, 2007.

ROXBOROUGH, I. The analysis of labour movements in Latin America: typologies and theories. **Bulletin of Latin American Research**, v. 1, n. 1, p. 81-95, out. 1981.

______. Unity and diversity in Latin American History. In: **Latin American Studies**, Cambridge, v. 16, n. 1, p. 1-26, mai. 1984.

RUNCIMAN, D. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018.

SAFATLE, V. P. Entre a oligarquia e o populismo. **Folha de São Paulo**, 2016.

______. **Só mais um esforço**. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

SCHWARZ, L. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, F. T.; COSTA, H. Trabalhadores urbanos e populismo: um balanço dos estudos recentes. In: FERREIRA, J. (org.). **O populismo e sua história**: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

______. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SNYDER, T. **Na contramão da liberdade**: a guinada autoritária nas democracias contemporâneas. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

STEIN, S. Populism in Peru: APRA the formative years. In: CONIFF, M. (org). **Latin American populism in Comparative Perspective.** Albuquerque: New Mexico University Press, 1982.

SZASZ, F. United States populism. In: CONIFF, M. (org.). **Latin American populism in comparative perspective.** Albuquerque: New Mexico University Press, 1982.

THOMPSON, E. P. **Formação da classe operária inglesa**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editora, 1987.

TILLY, C. **Democracia.** São Paulo: Vozes, 2013.

TOURAINE, A. La política nacional-popular. In. MACKINNON, M. M.; PETRONE, M. A. (org.). **Populismo y neopopulismo en América Latina**. Buenos Aires: Eudeba, 2011.

URBINATTI, N. **Democracy disfigured**: opinion, truth and the people. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

VENTURI, F. **Roots of revolution**: socialist and populist movements in 19th century Russia. New York: Alfred Knopf, 1960

VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

______. Weber e a interpretação do Brasil. **Revista Novos Estudos**, Rio de Janeiro, p. 33-47, 1999.

VITULLO, G. E. Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 17, p. 53-60, 2001.

WALICKI, A. Rusia. In: IONESCU, G.; GELNER, E. (org.). **Populismo: significados y caracteristicas nacionales**. Buenos Aires: Amorortu editores, 1969.

WEFFORT, F. C. A democracia e o movimento operário. **Revista de Cultura e Política**, n. 1 e 2. São Paulo: Cedec, 1978/1979.

______. Bases sociais do populismo em São Paulo. **Civilização Brasileira**, n. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

______. **Dejémonos de farsas inútiles.** São Paulo, mimeo, 1974.

______. **O populismo na política brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

______. Origens do sindicalismo populista: alguma conjuntura do após-guerra. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 4, 1973.

______. **Partidos, sindicatos e democracia**: algumas questões para a história do período 1945-1964. São Paulo, mimeo, 1975.

______. **Sindicato e Política**. Tese de Livre-docência. São Paulo: FFLCH-USP, 1972.

WEYLAND, K. Neo-populism and market reforms in Argentina, Brasil, Peru and Venezuela. Texto apresentado ao **XXII Congresso da Latin American Studies Association (LASA).** Miami, 16-18 de março de 2000.

______. Clarifying a contested concept: populism in the studies of Latin American politics. **Comparative Politics**, Nova Iorque, v. 34, n. 1, p. 1-22, Out./2001.

5. POLÍTICA E DIREITO NO STF: RESULTADOS DE PESQUISA E PROBLEMAS PARA A ANÁLISE SOBRE A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NO BRASIL

Andrei Koerner[1]
Fabricio Ricardo de Limas Tomio[2]

Introdução

A formação de um campo de pesquisas sobre o direito e o Judiciário em ciência política remonta ao período da transição democrática e ocorre em paralelo com outras disciplinas no Brasil e noutros países. O campo mostra diversidade teórica, pluralismo metodológico e não é incomum o uso combinado de teorias e métodos de pesquisa, bem como o diálogo com disciplinas afins. Os trabalhos usam abordagens consagradas, mostram-se atualizados e partícipes do debate internacional, e apresentam resultados consolidados sobre algumas questões de pesquisa. Esse é o caso de análises sobre instituições judiciais, de pesquisas sobre elites, profissões e o campo jurídico, assim como o tema do protagonismo do Judiciário em políticas públicas e o acesso à justiça e aos direitos de cidadania. Os debates e questões em aberto são muitos, como é usual, assim como o são os temas em que se apresentam teses contrastantes.

1 Professor associado do Departamento de Ciência Política da Unicamp, diretor-presidente do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), pesquisador do Grupo de Pesquisas em Direitos Humanos (GPDH/IEA-USP) e do Instituto de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/Ineu).

2 Professor titular do Departamento de Direito Público da UFPR, coordenador do Grupo de Pesquisa Instituições Políticas e Processo Legislativo (UFPR) e pesquisador do Centro de Estudos da Constituição (CCONS/UFPR).

O tema mais pesquisado é, sem dúvida, o STF, para o qual se utilizam diferentes modalidades de análise institucional, em torno da problemática da democracia e do estado de direito sob a Constituição de 1988. As pesquisas têm ensinado muito sobre as formas institucionais, o processo decisório, a produção normativa no controle da constitucionalidade, o comportamento dos ministros, as suas relações com outros tribunais e atores judiciais, os impactos das decisões do Tribunal. A questão das relações do STF com os outros poderes têm sido mais controvertida, pois a análise do STF na dinâmica das instituições políticas parece supor um posicionamento normativo sobre o modelo constitucional de 1988 e o desempenho da democracia desde então. Este ponto indica o problema mais geral da área: a necessária clareza sobre a maneira de combinar análise política e produção normativa.

As pesquisas sobre o STF e a jurisdição constitucional foram realizadas em sua maioria sob o prisma da judicialização da política e seus correlatos, tais como a politização da justiça, o ativismo judicial ou a juridificação da política. Na produção acadêmica em ciência política e disciplinas afins[3], o tema da judicialização se insere na problemática mais geral da democracia. Discute-se o desempenho das instituições judiciais e a atuação dos juristas e qual seria o modelo institucional e seu papel adequado na política brasileira pós-1988 (CARVALHO, 1999; CASTRO, 1993 e 1997; KOERNER, 1999; MACIEL; KOERNER, 2002; SADEK, 1995, 1996, 1998; SADEK; ARANTES, 1994; ARANTES, 1997, 1999; VIANNA, 1999). É desse modo que a questão dos tribunais constitucionais na democracia discutida em política comparada (VALLINDER, 1994; TATE; VALINDER, 1995; SHAPIRO; STONE, 1994) relaciona-se com as mudanças significativas da jurisdição constitucional no Brasil pós-1988, algo que não podia ser mais descrito e analisado com conceitos estáticos sobre a relação entre democracia, república e independência/divisão/harmonia entre os poderes.

3 O tema está presente em trabalhos de ciência política, sociologia, direito constitucional, sociologia do direito, administração pública, políticas públicas, saúde pública.

Este capítulo analisa os principais trabalhos de ciência política sobre o STF e a jurisdição constitucional nos últimos anos e discute as teorias por eles mobilizadas para compreender o caso brasileiro. O objetivo é apreciar como as características específicas do nosso contexto incidem na utilização, aplicabilidade e limitações dessas teorias. Propõe-se a oferecer ao leitor um estado da arte atualizado da área sobre o tema e mapear as principais características do STF como caso concreto que implicam em limites e discussões sobre o potencial e limites das teorias utilizadas.

A jurisdição constitucional e o STF são analisados em duas perspectivas: comparada e histórica. Primeiro, apresentam-se as características institucionais e a dinâmica da jurisdição constitucional pós-1988, a expansão de trabalhos sobre o tema nas últimas décadas e se destaca o número ainda limitado de pesquisas empíricas em perspectiva comparada. Segundo, apresentam-se as principais abordagens, discutem-se alguns temas relevantes e os desafios postos pela situação de política tensa iniciada em 2012-3, para os quais se propõe uma perspectiva sociológico-histórica. A conclusão traz um resumo das análises e das proposições do capítulo.

O STF e a jurisdição constitucional em perspectiva comparada

As instituições judiciais e, particularmente, as competências jurisdicionais do STF foram expandidas na CF 1988. O controle concentrado de constitucionalidade está presente na institucionalidade brasileira desde a CF 1934 através da *representação interventiva* em conflitos federativos. A ação de inconstitucionalidade contra leis federais e estaduais, introduzida pela EC 16/1965, alargou o controle concentrado/abstrato de inconstitucionalidade, não como uma prerrogativa de minorias parlamentares em uma dinâmica *contramajoritária*, mas como um instrumento do governo autoritário contra dissidências congressuais e federativas (CARVALHO, 2010, p. 182 e 189). O arranjo institucional da jurisdição constitucional introduzido pela CF 1988 alargou o acesso à disputa de constitucionalidade de normas pela multiplicação de legitimados ativos, inserindo o ju-

diciário (em especial, o STF e seus membros) no processo decisório, legislativo e político democrático.

Milhares de demandas (só ADI, mais de 6 mil desde 1988) conjugadas à ausência de regras decisórias claras que limitem a forma de participação do STF no processo político (prazo para propor ação, prazo para decidir, ordem cronológica na decisão, restrições à decisão monocrática/cautelar *versus* colegiada/mérito, etc.) geraram uma forma incomum de jurisdição constitucional, pouco frequente em outras cortes constitucionais (TOMIO; ROBL; KANAYAMA, 2017a, p. 306-311). Esse singular arranjo institucional, em diferentes abordagens, consolidou-se como objeto da subárea da Ciência Política e de sua interseção com o Direito Constitucional, Sociologia Política, Filosofia Política, dentre outras.

Esse novo jogo decisório, com o judiciário como um *player* político ativo, já se anunciava antes da promulgação da constituição. Um mês antes, em setembro de 1988, o Ministro do STF Djaci Falcão proferiu a conferência "*O Poder Judiciário e a nova carta constitucional*", com uma argumentação *contida*, típica de um ator do judiciário dos anos oitenta, nomeado pelo governo militar. Sem recair em uma comparação anacrônica, alguns argumentos do ministro são instigantes para pensar os efeitos das alterações constitucionais sobre as instituições judiciais e, por decorrência, da atuação dos membros do STF no processo decisórios nas últimas décadas, indicando, inclusive, diversas variações do objeto futuro do campo de investigação do direito, política e judiciário.

Mesmo enfatizando a "boa doutrina da limitação do exercício da autoridade, da autolimitação dos poderes do Estado", o ministro sustenta em seu discurso que na "apreciação de conflitos de várias categorias, o juiz exerce, inclusive, uma atividade pedagógica no sentido de aperfeiçoar o homem na sociedade" (FALCÃO, 1988, p. 2). A "carta política [CF 1988]" expandiu os poderes e prerrogativas do judiciário, conforme bem frisa o ministro. Porém, contrariando sua expectativa de *autocontenção*, isto foi seguido de autointerpretações pelo STF de prerrogativas constitucionais do sistema judicial, por *mutação constitucional*, que ampliaram a intervenção das decisões colegiadas e monocráticas do Tribunal na esfera política. Ao que parece,

nenhuma doutrina de autolimitação, nem mesmo o texto da constituição, poderia restringir a expansão do poder das instituições judiciais e delinear todo o conjunto de decisões que, posteriormente, viriam a ser denominadas na literatura como *judicialização da política*.

Sobre o controle concentrado/abstrato de constitucionalidade, a ação de inconstitucionalidade (ADI) contra ato normativo federal ou estadual e a legitimidade para requerê-la junto ao STF, o ministro Falcão expressa que a Corte se manifestou pela "permanência da regra" em que a legitimidade ativa deveria ser "atribuição exclusiva do procurador-geral da República". Entretanto, dada a ampliação da legitimação (os nove incisos do Art. 103 da CF 1988 e os milhares de legitimados resultantes), o ministro sustenta "que em face de tamanha ampliação, somente com a aplicação do texto teremos oportunidade de verificar sua conveniência, em termos altos, ou seja, do interesse público" (FALCÃO, 1988, p. 3-4). Um dos efeitos foi a proposição de mais de seis mil ADI nas décadas seguintes, tornando o *abstract judicial review* brasileiro o mais numeroso e frequente dentre os países que adotam esse modelo de jurisdição constitucional (TOMIO; ROBL; KANAYAMA, 2017a, p. 311). Além disso, o *judicial review* difuso posterior à constituição tornou todas as políticas públicas e a alocação orçamentária dos três níveis de governo objeto de jurisdição monocrática e liminar, sendo a *judicialização da saúde*, objeto mais frequente da investigação da participação do judiciário nas políticas públicas, somente a ponta mais visível desse processo (ENGELMANN; CUNHA FILHO, 2013).

Outro aspecto fortalecedor das instituições judiciais pela CF 1988, a iniciativa legislativa exclusiva, inclusive para a revisão do Estatuto da Magistratura (LC 35/1979), não teve a celeridade esperada pelo ministro: "... parece-me oportuno alertar, particularmente os magistrados, para a elevada significação do Estatuto da Magistratura. (...) Os tribunais e as associações de magistrados devem oferecer, sem perda de tempo, as suas sugestões, para o êxito na elaboração desse essencial diploma, complementar da Lei Magna" (FALCÃO, 1988, p. 10-11).

Utilizando a prerrogativa constitucional de inciativa exclusiva, os tribunais federais propuseram centenas de projetos de

lei (PL) após à promulgação da CF 1988, com taxas de aprovação semelhantes ao encontrado para as proposições do executivo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009).[4] Entretanto, o único projeto de lei complementar iniciado pelo STF, a LOMAN (Lei Orgânica da Magistratura), que poderia redefinir as competências e regular a atuação da magistratura, tramitou por uma década, sem gerar norma complementar à CF 1988. A Emenda 45/2004 permitiu ao STF e ao CNJ rever, administrativa e autarquicamente, sem emendas *inoportunas* do Congresso, partes da lei orgânica da magistratura.

Estendendo o argumento *premonitório* do Min. Falcão, sobre o financiamento das instituições judiciais, o ministro enfatiza a autonomia administrativa e financeira "assegurada ao Poder Judiciário" pela nova constituição, dado que "perdura o estado de carência financeira (...) a insuficiência de recursos financeiros destinados ao Poder Judiciário, sem os quais não se pode alcançar o essencial ao seu regular funcionamento", sendo que "com a promulgação da nova Constituição a semente estará plantada, restando aguardar os seus bons frutos" (FALCÃO, 1988, p. 10). A primeira parte da expectativa do ministro foi concretizada, pela multiplicação em quase vinte vezes, em valores reais e deflacionados, a alocação de recursos às instituições judiciais federais. A autonomia financeira associada ao poder institucional do judiciário pós 1988 favoreceu a ampliação, proporcional e absoluta, do judiciário sobre o orçamento em proporções raramente vistas em outros estados nacionais, além de pouco estudado pela literatura nacional, sobretudo em perspectiva comparada (DA ROS, 2015; KANAYAMA; TOMIO, 2017).

A ampla gama de poderes atribuída ao judiciário pelos constituintes, com um pacote de prerrogativas de autonomia, independência e atuação raro entre seus congêneres de outros países, é muito conhecida pelos constitucionalistas brasileiros (CLÈVE, 2011, p. 660). A CF 1988, suas emendas e a interpretação constitucional dos

4 A variação da jurisdição sobre as políticas públicas, a judicialização da política e as determinações constitucionais que maximizam a capacidade do executivo aprovar proposições legislativas (à semelhança do apontado aqui na prerrogativa constitucional de inciativa exclusiva de proposições legislativas pelos Tribunais) também são abordados por Marta Mendes e Magna Inácio no capítulo 13 dessa coletânea sobre instituições políticas no Brasil.

tribunais superiores legaram uma extensa lista de garantias institucionais e funcionais, incomuns, ao mesmo tempo, nos judiciários norte-americanos e europeus. As principais prerrogativas (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, autogoverno, autonomia financeira, competência de inciativa de leis, controle concentrado e difuso de constitucionalidade de normas, etc.) limita o controle (*accountability*) institucional do judiciário brasileiro (TOMIO; ROBL FILHO; 2013a, p. 37-38).

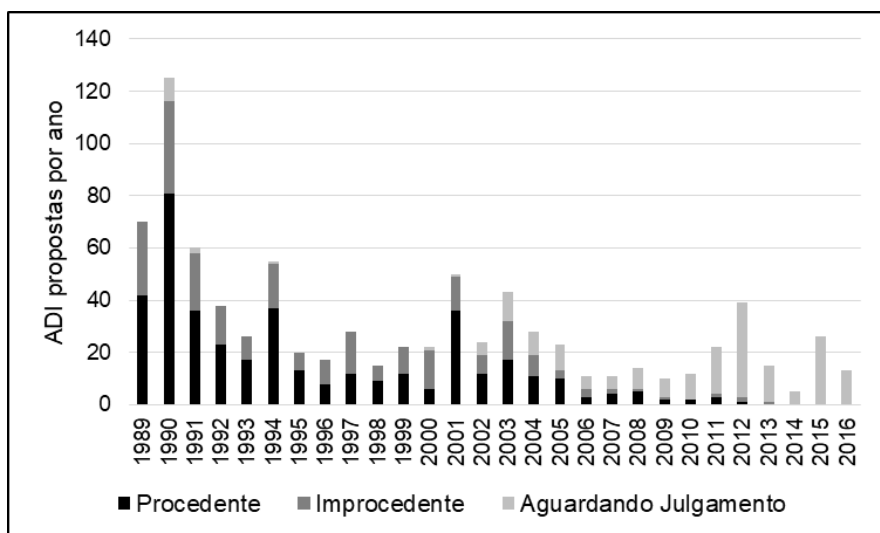
Esse problema não foi despercebido pelos atores legislativos e do judiciário, que iniciaram um processo legislativo de emendamento da constituição em 1992 (PEC 96/92 e a PEC 112/95). A reforma do poder Judiciário (que resultou na EC 45/2004) teve como objetivo o problema da eficiência judicial, além de aumentar os instrumentos de controle institucional e comportamental dos membros do judiciário. Entretanto, a reforma não foi capaz de criar instrumentos de controle externo do judiciário. O CNJ, criado pela EC 45/2004, é um órgão do poder Judiciário que realiza um controle interno, que retira prerrogativas administrativas e correcionais principalmente das direções dos tribunais em favor do CNJ e STF (TOMIO; ROBL FILHO, 2013a, p. 44).

Todas as emendas à CF 1988 têm impacto no judiciário, seja via o controle de constitucionalidade, seja via interpretação judicial. Entretanto, além da EC 45/2004, outras 15 emendas à constituição tiveram como objeto as instituições judiciais. A primeira dessas emendas (EC 3/1993) instituiu a ADPF (ação por descumprimento de preceito fundamental) e a ADC (ação declaratória de constitucionalidade), ampliando o poder do STF no controle abstrato de constitucionalidade[5]. De fato, o incremento de poder e prerrogativas do judiciário e STF pela CF 1988, via controle de constitucionalidade, também está presente no processo de emendamento constitucional. Comparativamente, essa prerrogativa também é incomum em cor-

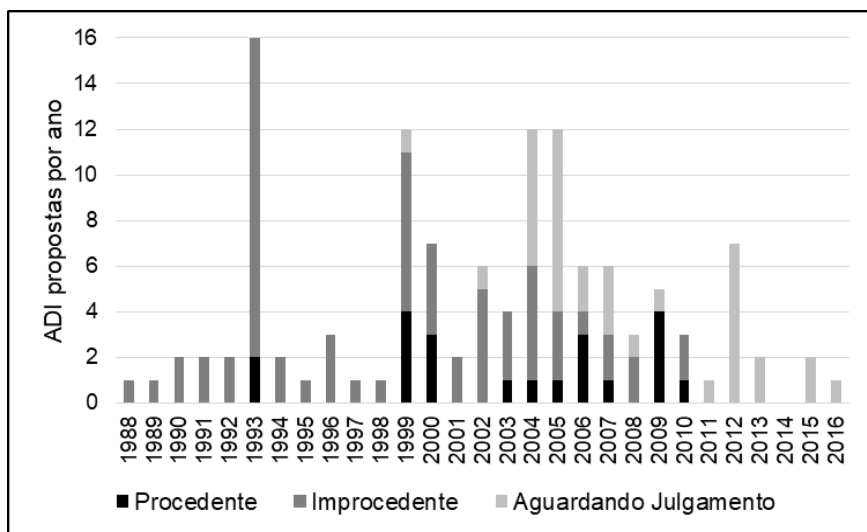
5 Emendas (EC) com objeto instituições judiciais: 03/1993 (ADPF e ADC); 19/1998 (teto remuneratório, autonomia do MP, LRF); 20/1998 (TCU); 22/1999 (Juizados Especiais); 24/1999 (Justiça do Trabalho); 30/2000 (Precatórios judiciários); 45/2004 (Reforma do Judiciário, CNJ e CNMP); 47/2005 (Teto remuneratório); 61/2009 (CNJ); 69/2012 (Defensoria Pública); 73/2013 (TRF); 74/2013 (Defensoria Pública); 80/2014 (Defensoria Pública); 88/2015 (75 anos aposentadoria compulsória dos ministros de Tribunais); 92/2016 (TST); 94/2016 (Precatórios Judiciais).

tes constitucionais (GÖZLER, 2008, p. 99), sendo definido como um controle de constitucionalidade *ultraforte* (SILVA, 2009, p. 2017) e uma *supremocracia* (VIEIRA, 2008, p. 447).

Como pode ser observado no Gráfico 1, a nulificação total ou parcial de emendas às constituições estaduais, algo mais comum de ser observado em outras cortes constitucionais, mesmo que não na quantidade aqui observada, foi numerosa e concentrada nos primeiros anos posteriores à promulgação dessas constituições. No total, entre 1989 e 2016, 844 ADI contra artigos das constituições estaduais e suas emendas foram propostas ao julgamento do STF, sendo que 402 foram julgadas procedentes (parcial ou totalmente), 48% do total desse tipo ADI, considerando, inclusive, as 196 ADI que aguardavam julgamento (1/4 do total, que concentram sua proposição nos anos mais recentes). A literatura já analisou o papel concentrador do controle abstrato de constitucionalidade no federalismo (BZDERA, 1993), porém, não nessa amplitude.

Gráfico 1. ADI contra constituições estaduais e emendas - resultado do julgamento STF

Fonte: organizado pelos autores com base em STF – Supremo Tribunal Federal, dados de 2016.

Comparando o resultado do julgamento das 123 ADI contra emendas à CF 1988 (ver Gráfico 2), verifica-se que a taxa de julgados procedentes (parcial ou totalmente) é bem inferior, porém, não irrelevante e reflete uma *autocontenção* quando comparada à jurisdição sobre as constituições estaduais (21 ADI, 17% do total, sendo 7 dessas ADI julgadas em decisão liminar). A primeira decisão procedente remonta ao julgamento da ADI 939, em 1993. Também é possível verificar que esses julgados procedentes estão concentrados em ADI propostas na década passada. E, o tipo de requerente mais vitorioso nessas demandas (6 ADI) foram as associações nacionais de magistrados e de procuradores. A jurisdição constitucional, de leis e emendas à constituição, e a presença do STF na arena política não passou despercebida pela literatura, que contabilizou esse *abstract judicial review* desde a década de 90 (CASTRO, 1997; VIANNA, 1999; CARVALHO, 1999), atualizando essa atuação jurisdicional do STF nas últimas duas décadas (VIANNA, 2007; CARVALHO, 2004, 2009, 2010; TOMIO, ROBL FILHO, 2013b e 2015).

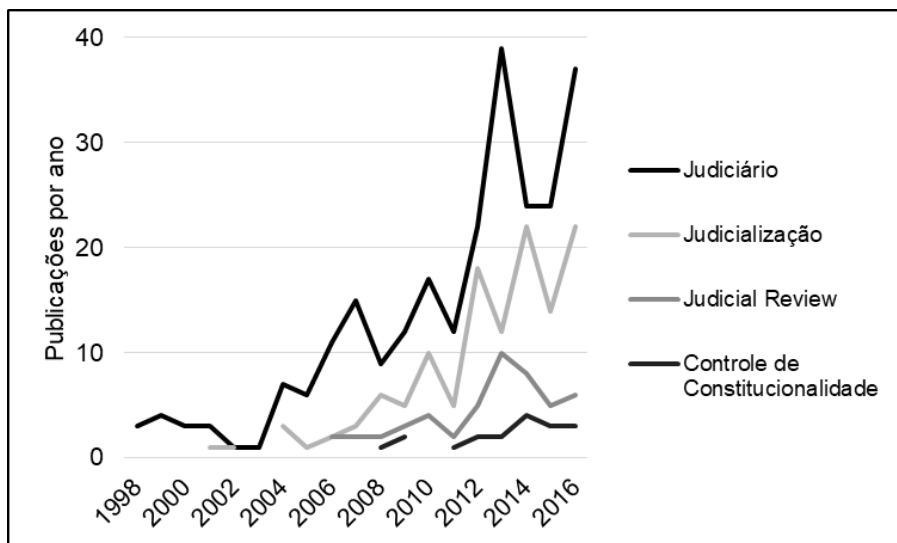
Gráfico 2. ADI contra CF88 e emendas - resultado do julgamento STF

Fonte: organizado pelos autores com base em STF – Supremo Tribunal Federal, dados de 2016.

As prerrogativas institucionais ampliadas redefiniram as instituições judiciais brasileiras após a promulgação da CF 1988: prerrogativas institucionais do judiciário; ausência ou limitação severa de *accountability* institucional, dada a autonomia financeira das instituições judiciais; o controle de constitucionalidade de leis redefinido (*abstract judicial review*); o monopólio na iniciativa de leis sobre o funcionamento do judiciário. Os possíveis efeitos desse desenho institucional não eram desconhecidos dos atores políticos e judiciais que participaram da constituinte. Grande parte dos efeitos, mesmo que não na dimensão futura, foi desejada por esses atores.

Entretanto, o campo de estudo sobre esses efeitos produzidos pelas transformações das instituições judiciais pós CF 1988 demorou a se expandir na Ciência Política, no Direito e áreas afins. Utilizando a indexação no SciELO (Coleção Brasil) como um *proxy* (como um microcosmo, de fato) das publicações sobre judicialização e instituições judiciais brasileiras, é possível ver que o "judiciário" cresce como objeto de investigação nas últimas duas décadas (ver Gráfico 3)[6].

---

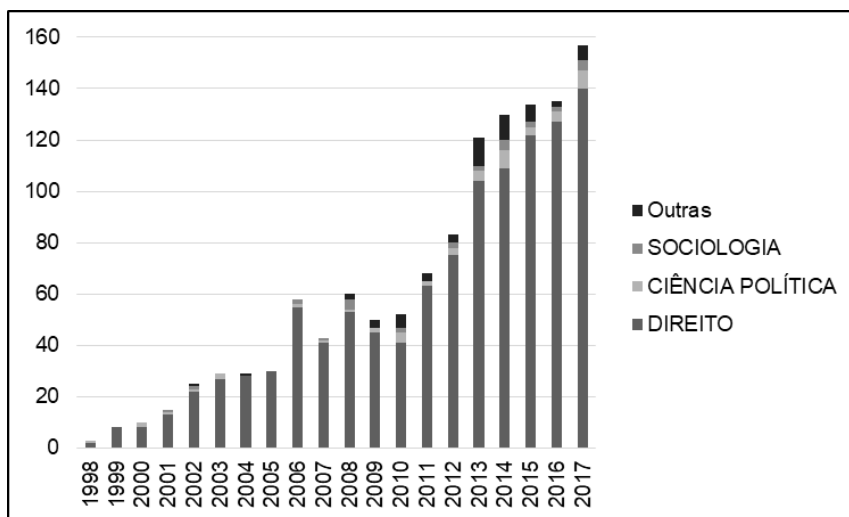
6 A base de dados organizada para o Gráficos 3 utilizou como fonte o mecanismo de busca do SciELO - Scientific Electronic Library Online (Coleção Brasil) – (http://search.scielo.org/?lang=pt. Acesso em: ago. 2017). Foram computados por ano os seguintes termos de busca (com o total, respectivo de publicações no período): "judiciário" (269), "ministério público" (193), "judicialização" (135), "judicial review" (54) e "controle de constitucionalidade" (24). Para a mesma publicação é possível que dois ou mais termos de busca estejam associados. Além disso, não foram restritos os resultados para uma área específica sendo que as publicações do "SciELO áreas temáticas" de "Ciências Humanas", "Ciências Sociais Aplicadas" e "Ciências da Saúde", nessa ordem, concentram quase a integralidade das publicações. As publicações indexadas pelo "WoS áreas temáticas" de "Ciências Políticas" representam entre 15% e 20% dos termos de busca utilizados.

Gráfico 3. Publicações SciELO (BRASIL) por ano.

Fonte: organizado pelos autores com base em SciELO (Coleção Brasil).

Sendo mais específico na análise longitudinal das publicações, considerando termos como "judicialização", "judicial review" e "controle de constitucionalidade", é possível ver que o termo mais genérico deles, a judicialização, predomina nas publicações. Isso deriva do uso do termo para abordar a judicialização da política, tanto para a presença dos atores judiciais na esfera da política quanto para a intervenção do judiciário e do MP nas políticas públicas (saúde, assistência, etc.). De fato, não há um *approach* teórico-metodológico único para tratar das instituições judiciais no exercício da jurisdição constitucional. Em geral, a literatura costuma tratar de forma indistinta as determinações do arranjo institucional e seus efeitos sobre as estratégias dos atores e os resultados políticos (*policy outcomes*) de abordagens de fenômenos sociológicos, políticos e jurídicos posteriores à CF 1988 (ROMANELLI; TOMIO, 2015, p. 318).

Essa situação se repete quando buscamos uma base de produção acadêmica que expressa a formação dos pesquisadores da área de direito, política e judiciário que investigam o STF, jurisdição constitucional e controle de constitucionalidade. O conjunto de dissertações e teses produzidas ao longo dos últimos trinta anos no

campo evidencia o grande crescimento da produção acadêmica sobre o STF, chegando a cerca de 6% da produção nos PPG (programas de pós-graduação) em Direito e quase 2% nos PPG de Ciência Política na última década (ver Gráfico 4)[7].

Gráfico 4 - Teses/Dissertações (STF e controle de constitucionalidade) por ano/PPG

Fonte: organizado pelos autores com base nos Dados Abertos (Capes)[8].

7 Dentre as pouco mais de duas dezenas de dissertações e teses na área de Direito que têm como objeto o STF e o controle de constitucionalidade, entre 1987 e 2000, quatro são de ministros do STF: Gilmar Ferreira Mendes, "Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos", Mestrado (Direito) – UNB, 1987; Luiz Edson Fachin, "Paternidade presumida: do código civil à jurisprudência do STF", Doutorado (Direito) - PUC/SP, 1991; Alexandre de Moraes, "Jurisdição Constitucional e Tribunais Constitucionais: Garantia Suprema da Constituição", Doutorado (Direito) – USP, 2000; Teori Albino Zavascki, "Eficácia das Sentenças na Jurisdição Constitucional", Mestrado (Direito) – UFRGS, 2000.

8 A base de dados organizada para o Gráfico 4 utilizou os dados abertos do Sistema Sucupira/Capes (https://dadosabertos.capes.gov.br/dataset?organization=diretoria-de-avaliacao. Acesso em: maio de 2019). Foram computados por ano os seguintes termos de busca no título e palavras-chave das dissertações e teses para as seguintes referências: "STF", "Supremo Tribunal Federal", "controle de constitucionalidade" e "jurisdição constitucional". Ao todo foram encontradas 1.258 produções. A inclusão de "judicialização" como termo de busca amplia para 1.887 teses e dissertações produzidas. Entretanto, essas teses, apesar de refletir o campo, direcionam-se prioritariamente para a judicialização difusa de políticas públicas.

Certamente, a abordagem do STF e da jurisdição constitucional é amplamente variada nesse conjunto de produção que reúne mais de 1,2 mil teses e dissertações. Dada a impossibilidade de distinção, não parece equivocado pressupor que ao abordar o STF e decisões em controle de constitucionalidade, a maioria dessa produção, mesmo doutrinária em Direito, incorpore alguma noção de instituições políticas, suas causas e/ou seus efeitos na análise/interpretação. De fato, parte considerável desse conjunto de teses e dissertações referenciam diretamente o termo "instituições" e suas variantes no título, palavras-chave e resumos (pouco menos de 25%, em todo período; até 2012, cerca de 40%) da produção nos PPG. Entretanto, somente 5% das teses e dissertações que tratam do STF referenciam nos mesmos itens o termo "comparação" e suas variantes (cerca de 10% na produção até 2012).

Os estudos sobre jurisdição constitucional em seus aspectos institucionais e comparados, na Ciência Política, Direito e demais áreas, ampliaram o conhecimento descritivo e analítico sobre a participação do Supremo Tribunal Federal (STF) no processo político. Vários grupos de pesquisa sobre o STF, analisando milhares de ADI e seu processo decisório chegaram a conclusões semelhantes sobre: a presença do STF no processo decisório, a concentração de julgados procedentes na esfera subnacional por demanda de governadores e da PGR contra iniciativa legislativa de assembleias (por vício formal de iniciativa e de competência, respectivamente), o desempenho superior de requerentes institucionais (PGR) e jurídicos (OAB e Associações de profissões jurídicas estatais) em suas demandas contra normas federais, o baixo sucesso e grande amplitude das demandas dos Partidos Políticos (eventualmente, relevante, como nas ADI 1351 e 1354 contra a Lei 9.096/95 da "cláusula de barreira"), etc. (VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007; CARVALHO, 2009, 2010; TAYLOR; DA ROS, 2008; POGREBINSCHI, 2012; TOMIO; ROBL FILHO, 2013b e 2015; OLIVEIRA, 2016).

No entanto, existem poucos estudos que investigam com dados empíricos os Tribunais Constitucionais no *abstract judicial review*, em perspectiva comparada, principalmente investigando as decisões do STF em comparação a Tribunais Constitucionais na América

Latina e Europa (TOMIO; ROBL FILHO; KANAYAMA, 2017a, 2017b). Nesse campo fundamental para a compreensão do controle de constitucionalidade brasileiro em contraste com Tribunais Constitucionais de outros países continuamos a recorrer a alguns estudos comparativos, geralmente orientados por uma abordagem *(neo)institucionalista*, sobre o processo de decisão dos Tribunais Constitucionais que não analisam a presença do STF no processo legislativo (BZDERA, 1993; FIGUEROA; TAYLOR, 2006; ALIVIZATOS, 1995; LIJPHART, 2003; GAROUPA; GREMBI, 2015; TSEBELIS, 2009).

A investigação do papel institucional do *abstract judicial review* na consolidação democrática e a capacidade decisória dos estados nacionais, em uma perspectiva comparada, que compreenda o resultado da ação do STF na democratização brasileira é uma agenda de pesquisa aberta na subárea. O objetivo concentra-se em determinar as condicionantes institucionais da jurisdição constitucional e a extensão e o resultado desse controle na declaração de nulidade ou anulação de leis, procurando mensurar o impacto dos Tribunais Constitucionais na declaração de inconstitucionalidade do processo decisório/legislativo, nas relações entre os Poderes estatais constituídos, na relação entre coalizão de governo e minorias oposicionistas e na dinâmica entre os governos nacionais ou federais e os governos subnacionais. Além disso, no estudo comparado, as proposições (e as variáveis explicativas) presentes na literatura sobre as determinações institucionais parecem ainda ser insuficientes para explicar o desempenho das Cortes Constitucionais no reconhecimento de inconstitucionalidade de leis e atos normativos e os efeitos políticos dessa jurisdição.

De fato, a autonomia institucional e a politização pela nomeação, hipóteses predominantes na literatura sobre a intervenção judicial no processo decisório/legislativo ainda são frágeis para explicar o que há em comum e o que diferencia a jurisdição constitucional. Algumas dessas proposições mais frequentes nos estudos comparados sustentam a determinação do *judicial review* e da rigidez constitucional sobre o consensualismo democrático (LIJPHART, 2003), o grau de *judicial politization* sobre a potencialidade do judiciário ser um *veto player* a mais no processo legislativo, uma espécie de terceira câmara legislativa

(ALIVIZATOS, 1995). Possivelmente, a proposição da literatura mais incorporada nos estudos comparados recentes da jurisdição constitucional é a teoria dos atores com poder de veto (TSEBELIS, 2009).

A proposição de Tsebelis sobre *absorption rule*, onde os tribunais não são atores com poder de veto, porque são absorvidos pelos outros *institutional veto players* (governo, parlamentos), como decorrência dos procedimentos de nomeação para cortes constitucionais vem sendo *testada* pela literatura comparada. Nessa proposição teórica, a estabilidade decisória (dificuldade de mudar o *status quo*), que é uma função do número e posição dos *veto players*, geraria a incapacidade de sobrestamento legislativo (*legislatively overruled*) promovido pelos demais *veto players*. Porém, pela regra de absorção, as cortes constitucionais não agiriam contra majoritariamente ao decidir em controle abstrato sobre legislação aprovada pela coalizão majoritária (TSEBELIS, 2009, p. 311). Estudos comparados, incluindo o STF e outras cortes constitucionais, demonstram a insuficiência dessas proposições em explicar os determinantes institucionais do *abstract judicial review* (TOMIO; ROBL FILHO; KANAYAMA, 2017a; 2017b).

Isto significa que, além de esforços futuros para o refinamento das variáveis institucionais, a agenda de investigação comparada do *abstract judicial review* precisa incorporar variáveis políticas na explanação da atuação (nulificação de leis) das cortes constitucionais, além de refinar uma abordagem metodológica que permita tratar de poucos casos nos modelos explicativos (poucas dezenas de coalizões de governos confrontadas à atuação das cortes constitucionais).

Mesmo que essa seja uma aproximação imprecisa e limitada do conjunto da produção, fica claro que a investigação do STF e da jurisdição constitucional em perspectiva comparada é ainda uma área incipiente no campo do direito, política e judiciário no Brasil. Conhecemos razoavelmente bem como o STF participa do processo decisório, mas desconhecemos como isto se diferencia, em suas causas e efeitos, da atuação de outros Tribunais Constitucionais. Ou seja, há uma agenda de pesquisa aberta nesse campo de investigação, inclusive, quando circunscrito à área de Ciência Política.

O STF e a jurisdição constitucional em perspectiva histórica[9]

Esta seção apresenta as principais abordagens na área de política, direito e Judiciário sobre o STF e alguns dos seus resultados. Em seguida, discute alguns temas: a formação da agenda no STF, a sua atuação no presidencialismo de coalizão e as relações entre as instituições, o campo jurídico e as práticas judiciais com a racionalidade governamental e seus efeitos hegemônicos. Conclui com reflexões sobre os desafios teóricos da crise política com proposições para a análise, a pesquisa e reflexão na área.

Abordagens na área e alguns dos seus resultados

Apresentam-se a seguir as duas principais abordagens sobre o STF no marco do tema da judicialização, seguidas de trabalhos que adotam outras perspectivas. A primeira abordagem adota uma perspectiva positiva, que toma como dados as instituições ou normas e os atores, com suas identidades, preferências e recursos. Nela se toma como dada a oposição entre normas (ou ideias) e comportamentos, tal como é característico de várias teorias, tais como o realismo jurídico, o procedimentalismo e a análise econômica do direito no campo do constitucionalismo, e teorias do neoinstitucionalismo da escolha racional e da *public choice,* que são combinadas com a análise atitudinal ou estratégica do comportamento de juízes em ciência política[10].

Os pesquisadores do direito enfocam as normas ou sistema jurídicos, enquanto os cientistas políticos analisam os comportamentos de juízes e atores políticos. Os enfoques são complementares e o STF é tomado como o guardião da Constituição cujos ministros são imbuídos de seus papéis constitucionais ou como arena decisória em que os atores promovem as suas preferências. Tendem a analisar a ordem constitucional de 1988 em função do constitucionalismo

---

9 Agradecemos a Karen Sakalauska pelo apoio no levantamento da bibliografia.

10 Para apresentações da análise estratégica, ver Epstein e Knight (1998); Maltzmann, Spriggs e Walbeck (1999). Para revisões, ver Segal (2010), Spiller e Gely (2010) e Sakalauska (2017).

norte-americano[11] e a veem em relativa continuidade com as constituições anteriores. Consideram as suas inovações e as reformas judiciais ulteriores sob um ângulo sobretudo crítico, dada a inadequação do formato institucional, dos procedimentos e critérios de decisão dos tribunais, aliados à incompetência técnica dos juízes e o caráter estratégico das decisões judiciais. Juízes e promotores tenderiam a substituir os atores sociais, restaurando uma tradição tutelar da sociedade por agentes estatais. Destacam os riscos que o desequilíbrio entre os poderes do Estado provocaria para o governo das leis e a democracia, potencializados pelo uso tático dos instrumentos judiciais pelos atores políticos, pela atitude ativista dos juízes, o voluntarismo dos promotores e a juridificação da esfera social (ARANTES, 1997, 2013; MARCHETTI, 2016; PRILLAMAN, 2000, p. 88-94; SANTISO, 2004; TAYLOR, 2008, VIEIRA, 1994, 2008).

A segunda abordagem assume a perspectiva hermenêutica ou da teoria do discurso em que se privilegia a dimensão simbólica ou dialógica das relações sociais, nas quais as instituições constituem-se como espaços de deliberação e participação e que são abertas para a sociedade civil[12]. Suas referências são a teoria do discurso de Habermas (1996), o interacionismo simbólico e, no direito, o constitucionalismo comunitário (HESSE, 1995) ou o neoconstitucionalismo (CARBONELL, 2010). Nos campo sócio-jurídico, adota-se o construtivismo (HARRINGTON; YNGVESSON, 1990; MERTZ, 1994; SARAT; SIMON, 2003) e se sublinha o papel constitutivo do direito para as relações sociais (BRIGHAM, 1996). Com isso, não separam interesses, ideias e normas na análise de comportamentos e decisões judiciais, de modo a considerar os valores e as identidades dos agentes na conformação do sentido da sua ação. Por isso, tendem a associar a análise de processos decisórios, comportamentos e estratégias com a análise crítica do conteúdo normativo da atuação dos juristas e das decisões judiciais.

Os trabalhos dessa abordagem tomam como modelo o constitucionalismo comunitário europeu e sublinham as inovações da

11 Para uma revisão detalhada da literatura norte-americana sobre o Judiciário, ver Inatomi (2017)

12 Para uma apresentação, ver Citadino (2000). Para discussões sobre esfera pública e participação, ver os capítulos 1, 6 e 7 desta coletânea.

Constituição de 1988 em relação às suas antecedentes. A democracia constitucional pós-1988 representaria uma superação do Estado liberal, tanto pelo descentramento das formas de produção normativa em relação ao monopólio do Parlamento quanto pelas formas diversas de integração de atores sociais e políticos nas arenas decisórias estatais. A atuação de juízes, promotores e outros juristas seria positiva no sentido de intermediar, apoiar e incentivar a efetivação dos direitos de cidadania pelos atores sociais. Pesquisadores em direito apreciam normativamente o desempenho da jurisdição constitucional enquanto sociólogos e cientistas políticos discutem os efeitos do modelo constitucional para a coordenação entre os poderes e os novos instrumentos coletivos para a participação política dos atores. São críticos dos apegos dos juízes a concepções anteriores que levariam a hesitações e inconsistências da jurisprudência ou a desequilíbrios nas relações com outros poderes – com riscos para a democracia – e distorções no uso dos procedimentos deliberativos (AVRITZER, 2013; AVRITZER; MARONA, 2014; CATTONI et al., 2007; CITTADINO 2000; VIANNA, 1999; 2008, 2013).

Nos anos noventa e até o início do governo Lula predominava a avaliação negativa do modelo institucional e seus efeitos para o processo político, mesmo que os ministros do STF tenham atuado para limitar o alcance das normas sociais da Constituição de 1988 e apoiado as reformas pró-mercado (OLIVEIRA, 2005; PRILLAMAN, 2000, p. 88-94; SANTISO, 2004; TAYLOR, 2008). Na segunda metade dos anos 2000, fortaleceu-se a avaliação positiva da judicialização, vista como um fenômeno positivo e progressista, pois se difundia a ideia de que os tribunais e outros recursos do direito seriam espaços de deliberação e ofereceriam oportunidades de participação, associados ao ativismo virtuoso dos juristas (AVRITZER, 2013; AVRITZER; MARONA, 2014; VIANNA, 2013). No período recente, o tema da judicialização da política ganhou nova força nos discursos públicos e análises acadêmicas, mas aparece agora sob outra faceta: a da politização da justiça, o que será tratado adiante.

Em comum, essas abordagens tomam como dados os atributos do seu objeto ou campo de análise, ao assumirem um modelo de democracia constitucional em que subsistemas, instituições ou atores

teriam características determinadas e relações estáveis. Desse modo, e como será discutido a seguir, esvaziam as especificidades da trajetória constitucional do país, tanto em relação às características do jurídico[13] e suas relações ambivalentes com o político quanto sobre a contingência dos processos, a variedade de práticas e a reversibilidade dos discursos. O direito permanece exterior à política porque é tomado como parâmetro de validade ou um conjunto de normas jurídicas, ou porque não aparece como dimensão relevante. Em outros termos, não é incorporada à análise a historicidade da construção institucional, das identidades e recursos dos juristas nem, sobretudo, da produção do direito pela sua prática, em processos sociais conflituosos. Essa questão geral está presente no debate entre abordagens positivas, hermenêuticas e histórico-críticas em ciência política e nas propostas de interdisciplinaridade (ROSE, 2011; MONROE, 2005). Na subárea do direito e judiciário, é o caso, por exemplo, das teorias constitutivas do direito (BRIGHAM, 1996; HUNT, 1993), a problemática 'foucaultiana' (GOLDER; FITZPATRICK, 2009; GOLDER, 2015; HUNT, 2013) e as pesquisas sobre mobilização do direito e litigação (MCCANN, 2010).

Trabalhos na linha do institucionalismo histórico, de sociologia política e de história do direito analisam o STF em processos de mudança, integrando as relações entre organizações e mobilizações, a interesses e valores ou preferências e ideias (equiparadas a normas) (CARVALHO, 2019; DEL RIO, 2014; NUNES, 2010)[14]. Outros partem da teoria dos campos de Bourdieu e da sociologia das profissões para destacar a diferenciação da lógica dos juristas em relação à política. O *habitus*, ou o profissionalismo, explicaria certos padrões de atuação dos juristas, com os quais eles se identificam e de que eles se valem para se diferenciarem dos 'políticos' e outras lógicas

13 O termo se refere tanto a um campo ou esfera social diferenciada como a uma instância de discursos e práticas, e compreende vários elementos: os saberes, as instituições, as técnicas, os agentes. Por direito não se entende uma técnica no sentido instrumental, mas uma arte de julgar, relacionada à justiça: a reflexão e a prática sobre a melhor maneira de alcançar a objetividade do juízo de si sobre si mesmo e sobre os outros, estabelecendo uma relação de igualdade entre os indivíduos segundo uma medida comum, de modo que o julgamento seja não só aceito como reivindicado pelos indivíduos, permitindo a manutenção de uma comunidade de juízo.

14 Para balanços sobre o institucionalismo histórico, ver Kahn e Kersch (2006), Orren e Skowronek (2004) e Smith (2010).

sociais (ALMEIDA, 2010; BONNELLI, 2002; ENGELMANN, 2006, 2017; OLIVEIRA, 2012).

Em geral, assumem a diferenciação e homologias entre os campos mas dedicam a explicitar a sua conformação. Há trabalhos que adotam teorias do processo político e do *framing* para analisar em conjunto as relações entre formas institucionais, processos decisórios e mobilizações por direitos (MACIEL, 2011, 2015). Noutra chave, os marxistas analisam os tribunais como parte das formas políticas de dominação de classe e enquadram a sua atuação, para além de variações conjunturais, no quadro da reprodução da sociedade capitalista (MASCARO, 2015; MOTTA, 2012). No campo das teorias críticas do direito realizam-se análises empíricas e a crítica política aos tribunais (BERCOVICI, 2004; MORAES FILHO et al., 2003; MOTTA ; MOTA, 2011; STRECK, 2002).

No espaço criado pelas diferentes abordagens sobre a judicialização, trabalhos monográficos têm confirmado, nuançado ou contrariado as teses gerais. Por exemplo, nos anos noventa, mostrou-se a combinação de autocontenção dos ministros do STF na efetivação do compromisso constitucional e seu 'ativismo' na sustentação das políticas de reforma (CARVALHO, 2005; OLIVEIRA, 2005), a diminuição da ativação do STF pelos partidos políticos nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula (TAYLOR; DA ROS, 2012; VIANNA et al., 2007), o uso do STF pelos partidos governistas como espaços de arbitragem de conflitos (NOTHAFT, 2016). Os padrões de decisão do STF em controle concentrado confirmam a tendência a julgar predominantemente questões relativas à organização do Estado e a administração, além de interesses de seus servidores e seus conflitos de competência (COSTA; BENVINDO, 2014). O Congresso usa suas atribuições para reformar a legislação em resposta a decisões de inconstitucionalidade do STF (POGREBINSKY, 2012). A expectativa de atuação coordenada do tribunal com os outros poderes (o diálogo constitucional) e de ampliação dos espaços de deliberação nos processos internos (pedido de vista como prática deliberativa) e relações com a sociedade (*amicus curiae*, audiências públicas) é fracamente confirmada pela prática do STF (FRAGALE FILHO, 2015; LEAL; HERDY; MASSADAS, 2018; MARONA; ROCHA, 2017).

Em suma, o debate sobre os tribunais mostra a preocupação crítica sobre as relações entre Judiciário e democracia na atualidade e as pesquisas têm produzido informações, análises e outros resultados importantes sobre o tema. O STF, as instituições judiciais e a produção normativa se tornaram muito mais conhecidos e pesquisados.

Discussão de temas pesquisados

Voltando à judicialização da política e seu correlato, o ativismo judicial, criticamos noutros trabalhos (ver, por todos, KOERNER, 2015b) a sua utilidade para a pesquisa, porque é um atalho, um termo "ônibus" que comporta diversas significações e assume uma visão parcial e enviesada das transformações dos Estados constitucionais contemporâneos. Dado que o tema se manteve central nas pesquisas sobre o Judiciário no Brasil e em outros países, a crítica não será repetida, mas serão exploradas as suas consequências. Apresentam-se três temas em que as relações entre interações estratégicas e produção normativa precisam ser aprofundadas por meio de pesquisas com objetos bem definidos: a formação da agenda do STF, as relações políticas entre ministros, juristas e representantes políticos e a jurisdição constitucional como parte da racionalidade governamental e seus efeitos sociais hegemônicos.

Sobre a formação da agenda do STF

Desde as primeiras pesquisas, aponta-se o grande número de casos ingressados no STF e que eles têm andamento bastante distinto. Há marcadas diferenças no tempo dos processos, tanto entre áreas temáticas quanto entre casos individuais. Outra variação é a das decisões, prevalecendo grande número de processos arquivados sem julgamento do mérito, decisões monocráticas e liminares julgadas mas com sentença final pendente. Inicialmente, os pesquisadores selecionaram para análise apenas as decisões de mérito, considerando-se que os incidentes processuais seriam de caráter técnico (VIANNA et al., 1999). Outras pesquisas consideraram todos os casos ingressados, mostrando o controle que o Tribunal exerce sobre a formação da sua

agenda decisória e apresentando o viés das decisões colegiadas do STF em ações de inconstitucionalidade. Sobre o conteúdo, prevalecem decisões sobre a estrutura do Estado, que privilegiam a competência da União, e sobre a burocracia pública (COSTA; BENVINDO, 2014, p. 78; OLIVEIRA, 2016, 2012; PACHECO, 2019).

O relator é relevante nas decisões colegiadas, tanto para colocar o caso em pauta quanto no resultado do julgamento. As pesquisas mostram que é alto o grau de consenso nas decisões em plenário (SILVA, 2018; OLIVEIRA, 2012, p.112). A proporção alta de decisões unânimes ou quase-unânimes do plenário pode ser efeito de uma 'seleção' realizada pelo presidente e os ministros que excluem as questões controvertidas da deliberação, por preferência, cálculo estratégico ou por preverem que estas serão bloqueadas por seus colegas. Preferem priorizar as questões consensuais em virtude do número excessivo de processos, e, ainda, há a prática de os ministros aderirem ao voto do relator, reservando-se a revelar sua posição sobre a questão substantiva para o caso em que são os relatores (OLIVEIRA, 2012, p. 112; ARAÚJO, 2012, p. 109).

As análises estatísticas têm como base a agenda decisória já formada, uma vez que seus dados são os registros dos atos processuais produzidos pelo Tribunal. Mas a questão é conhecer como esses registros são produzidos, ou seja, determinar os fatores que incidem para que os processos "andem" ou não, o seu ingresso à decisão. Uma possibilidade seria utilizar a noção de fluxo de processos para verificar os pontos de estrangulamento, pensados como efeito da capacidade organizacional do tribunal. Mas já se constatou que o andamento dos processos reflete o cálculo estratégico dos ministros, como no caso das ADIs sobre o confisco da poupança no governo Collor (ARANTES, 1997). Os ministros têm amplas possibilidades de determinar o ritmo processual ao atuarem como relatores, com pedidos de vista etc., ou seja, a influência do Tribunal sobre a política é exercida de forma individualizada e descentralizada. Com isso, do ponto de vista coletivo, a política constitucional do tribunal, torna-se aparentemente "errática" (ARGUELHES e RIBEIRO, 2015 e 2018; OLIVEIRA, 2016, p. 123). Outra possibilidade é pesquisar um conjunto limitado de processos sobre temas selecionados, de modo a relacionar os atos nos processos

ao objetivo de cada ministro de obter determinado resultado normativo, em vista do qual ele se comporta estrategicamente tendo em vista a expectativa de comportamento dos seus colegas e a dinâmica do sistema político (SAKALAUSKA, 2013).

O STF e seus ministros incidem ativamente na agenda pública não só pela parte dispositiva das decisões judiciais, mas por outros meios tais como discursos nas sessões do tribunal, efeitos retóricos de seus votos, a emissão de opiniões sobre controvérsias públicas (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018; BORGES; ROMANELLI, 2016; KOERNER; FREITAS, 2013). Assim, é preciso ampliar para além das decisões judiciais os atos pertinentes para pesquisa sobre as relações dos ministros do STF com outros atores políticos, a mídia etc.

Do ponto de vista da produção normativa, o STF tem, como tribunal constitucional, a capacidade institucional de determinar as normas em três dimensões: sobre o seu próprio papel institucional e atribuições assim como a forma de atuação dos seus ministros, as suas relações com os outros poderes do Estado e, enfim, o conteúdo das normas produzidas para a direção da sociedade. Tanto a decisão, como a decisão provisória e a não decisão têm implicações sobre o 'estado das coisas', na medida em que validam normas substantivas e procedimentos institucionais ou normas de vida na sociedade e deixam maior ou menor margem para o conteúdo de normas a serem produzidas. Isso porque a pendência de decisão do tribunal sobre determinada matéria mantém a presunção de validade da norma produzida pelo legislador e deixa aberto o campo para que venha a legislar no futuro.

Sobre o presidencialismo de coalizão

As pesquisas sobre o STF realizadas na área de estudos sobre o direito e o Judiciário têm dialogado pouco com as realizadas sobre as instituições representativas, os partidos políticos e a federação[15]. Neste campo, o presidencialismo de coalizão é pensado como um esquema de coordenação entre o chefe do Executivo e as lideran-

15 Ver os capítulos 2, 12 e 13 desta coletânea.

ças do Congresso, com os quais o chefe do Executivo utiliza suas atribuições legais e recursos informais para a formação de coalizão majoritária, produzindo estabilidade governamental e as normas e decisões intentadas por aquele. O esquema teria emergido em virtude de características institucionais como o presidencialismo, o federalismo e a fragmentação partidária. Assume-se como premissa que instituições sejam um conjunto dado de regras, legais ou operatórias nas interações, com o que se elimina o problema da criação e mudança institucional, mas também o aspecto da produção normativa realizada pelo tribunal constitucional. Assim, este é excluído do escopo da análise por ser externo à dinâmica das coalizões políticas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) ou é tomado como uma instituição de controle ou *accountability* sobre os atores políticos (MELO; PEREIRA, 2013). Instituições de controle fortes limitariam a corrupção e o clientelismo como moedas usadas pelo Presidente e, portanto, uma virada mais ativa e substantiva das instituições judiciais para o provimento de bens públicos seria sinal de melhoria do desempenho do governo democrático brasileiro. Noutro registro teórico, Abranches (1988) não inclui as características do Judiciário ao definir o dilema institucional brasileiro, mas como efeito dos arranjos alcançados, uma vez que o presidencialismo de coalizão necessitaria de um mecanismo de arbitragem adicional e externo para assegurar a estabilidade do regime.

Na área de direito e Judiciário supõe-se que o STF e os seus ministros sejam, ou devam ser, independentes de direito e de fato, e que teriam as alternativas de se comportarem como intérpretes e aplicadores da norma ou atores estratégicos. As evidências de coordenação entre o STF e os representantes eleitos eram vistas inicialmente como consequência da falta de autonomia do Judiciário em relação ao Poder Executivo e, mais tarde, analisadas como a convergência de preferências dos ministros com o Presidente da República que os nomeou (MARANHÃO, 2003). Mas os ministros do STF não apresentam tendência nítida de decidir em favor dos que os nomearam (SILVA, 2018; OLIVEIRA, 2012, p. 112) e calculam o uso de suas atribuições em função das respostas que estimam dos outros poderes e tendem a julgar mais contra governos impopulares (KAPISEWSKI, 2011a; ROMANELLI, 2016).

Os resultados das decisões e não decisões nos julgamentos de ações de controle concentrado em plenário indicam que há convergência entre a maioria do STF e a agenda da coalizão governamental (PACHECO, 2019). Mas, em geral, se considera o STF como uma instituição autônoma, separada dos demais poderes e não se indaga como essa coordenação ocorre. Araújo (2012) situa as relações estratégicas na seleção do perfil dos ministros nomeados, 'relutantes e moderados', com convergência com o governo em matérias procedimentais e não substantivas para obter o apoio da maioria partidária no Congresso. A consequência é que o STF não é ponto de veto mas tem uma relação de cooperação, sendo absorvido, na terminologia de Tsebelis.

Vários trabalhos distanciaram-se do par ativismo/autocontenção e usaram variáveis como a cultura jurídica (KAPISEWSKI, 2011b) ou as motivações jurídicas (BRINKS, 2011; SILVA, 2018) para explicar o processo decisório, ou usaram a questão jurídica julgada para organizar a pesquisa (INATOMI, 2016; SAKALAUSKA, 2013). Aponta-se a tensão dos ministros entre o seu papel institucional de juízes e o de atores em convergência com os representantes eleitos (KAPISEWSKI, 2011a; ROMANELLI, 2016). Mas a estipulação de perfil decisório aos ministros ou a dimensão jurídica não devem ser tomados como dados e o STF como uma arena estática a esse respeito. Os ministros fazem uso tático dos instrumentos jurídicos, tais como os modelos institucionais, técnicas de interpretação, argumentos de justificação e modulação dos efeitos. A variação no uso dos conceitos e técnicas jurídicas é um elemento do jogo, cujo efeito são decisões politicamente flexíveis e normativamente extravagantes.

Assim, coloca-se a questão de como se dá a coordenação dos ministros e a coalizão majoritária: se é efeito do arranjo institucional, se há esquemas informais ou se é a colusão de comportamentos de atores hegemônicos nos seus respectivos campos. A esse respeito, a análise conjunta das dimensões estratégica e normativa das decisões individuais dos ministros parece ser inescapável. O cálculo individual se revela por meio da interpretação das normas, atribuindo-se a elas determinados conteúdos para produzirem efeitos políticos e jurídicos concretos. As decisões variam segundo o tema e o tipo de

direito julgado e então coloca-se a questão de como a produção normativa no Tribunal se articula com a racionalidade governamental e os seus efeitos sociais hegemônicos.

Campo jurídico, racionalidade governamental e hegemonia

Um ponto central nas discussões sobre o neoinstitucionalismo em ciência política (HALL; TAYLOR, 2003; SHAPIRO et al., 2006) é que os modelos estratégicos excluem geralmente os processos de criação e mudança institucional (ou estes são ordenados em séries homogeneizadas ou apresentados de forma estilizada como história teleológica), e não discutem os fatores da formação das preferências e as identidades dos atores, que são tomadas como dadas ou são explicitadas com termos de curto alcance. Estes temas são correlatos e demandam a análise histórica das instituições judiciais e do campo jurídico, e suas relações com a racionalidade governamental ou formas hegemônicas de dominação social. Apresentam-se três temas: os padrões decisórios e as reformas pró-mercado, o formato institucional do STF e o campo jurídico.

Para além dos choques conjunturais e controvérsias pontuais, o padrão decisório do STF é não apenas convergente com as coalizões governamentais, mas substantivamente deu sustentação jurídica a políticas voltadas a limitar o alcance do processo de democratização, implementar reformas pró-mercado e mitigar o alcance dos direitos sociais da Constituição de 1988 (COLOMBO, 2001; KOERNER; FREITAS, 2013; KOERNER, 2014; PACHECO, 2019). Se as decisões são analisadas 'transversalmente' entre domínios temáticos, elas configuram um regime jurisprudencial articulado à racionalidade governamental neoliberal tecida como ordem social objetiva, promovida, interna e internacionalmente, por uma ofensiva de classe durante a transição e sustentada pelas autoridades políticas desde então (KOERNER, 2013, 2018).

A combinação decisões e não decisões por meio de atos estratégicos do presidente, relator e demais ministros indica a necessidade de identificar o seu resultado substantivo, relacionando a orientação das

coalizões governamentais com a racionalidade governamental e esquemas de dominação de classe. Nesse sentido, pode-se selecionar um caso relevante para a agenda governamental, como as reformas pró-mercado do governo de Fernando Henrique Cardoso (PACHECO, 2019) ou com impactos na estrutura social (como o trabalho escravo), e analisar o andamento de processos e decisões em diversos tribunais, relacionando as suas dinâmicas internas com as mudanças nas alianças e políticas governamentais (INATOMI, 2016).

O formato 'híbrido' do STF e a ampliação de atribuições das instituições judiciais sem participação nem controle democrático, adotado pela Constituição de 1988 resultou da ofensiva de juízes, promotores e ministros do STF, a articulação conservadora do Centrão e das regras para a votação de emendas ao projeto aprovado (KOERNER e FREITAS, 2013). De uma perspectiva temporal mais ampla, o investimento político no Judiciário independente para assegurar as condições da competição política e a garantia à oposição e contestação social fazia parte dos projetos das forças políticas da Revolução de 1930. Até a transição, formularam-se modelos institucionais para o Judiciário, mas as propostas democráticas e participativas foram colocadas em segundo plano (KOERNER; INATOMI, 2018). A reforma constitucional de 2004 e posteriores legislativas orientaram-se por imperativos de eficiência e reforçaram os poderes constitucionais do STF, que ampliaram poderes discricionários dos juízes e práticas que eliminam as oportunidades de fala e suprimem a emergência dos conflitos substantivos nos litígios (KOERNER; SAKALAUSKA; INATOMI, 2017). Os juristas mobilizam-se desde a transição, em alianças entre suas associações, com organizações da sociedade civil e parlamentares, para promover os interesses das suas carreiras em nome do estado de direito, do acesso à justiça e da *accountability* (ARANTES; MOREIRA, 2019; KOERNER, 2018b; MACIEL; KOERNER, 2013).

As elites jurídicas são historicamente associadas às elites políticas do país[16], e foram demonstradas as tendências de profissionalização dos juristas e separação dos campos político e jurídico (ALMEIDA,

16 Ver o capítulo 3 desta coletânea

2010; BONNELLI, 2002; ENGELMAN, 2006; OLIVEIRA, 2012). Ao mesmo tempo, evidenciaram-se especificidades desses processos no Brasil, destacando-se o seu caráter tardio, em que as carreiras jurídicas foram organizadas nos anos trinta na organização corporativa do Estado (VANNUCCHI, 2016a, 2016b). O formalismo jurídico, que oferecia uma identidade profissional dos juristas como aplicadores técnicos e neutros da lei, havia sido posto em questão, em benefício de variantes do instrumentalismo jurídico, segundo o qual o jurista deveria atuar como agente do Estado voltado a tornar efetivas a ordem jurídica e a coadjuvar na promoção das políticas governamentais (KOERNER, 2015c).

Até os anos 90 era baixa a autonomia da academia, com o entrelaçamento de carreiras de professores e profissionais do direito, a limitação do conhecimento científico como legitimação específica e a associação de argumentos jurídicos e políticos no debate doutrinário constitucional (ENGELMAN; PENNA, 2014). Em relação ao campo político, os juristas passam por cargos jurídicos, eletivos e de nomeação política, configurando distintas trajetórias (ALMEIDA, 2016, p. 245). A hierarquia no espaço judicial é definida pela combinação de expertise jurídica e capital político (ENGELMANN, 2011). Assim, se a separação dos campos jurídico e político significa que carreiras e hierarquias, competências e lógicas de ação são distintas, elas se combinam na prática, apresentando maior nitidez nos espaços hierarquicamente inferiores do que nos tribunais superiores e na alta administração pública. O campo ou espaço jurídico é ambivalente, na medida em que nele se afirma a sua autonomia em relação aos poderes políticos, mas seus atores, práticas e espaços decisórios estão imbricados. As formas de solidariedade entre elites jurídicas e políticas coloca-se como um tema fundamental para se explanar o exercício do poder político para além das suas diferenciações institucionais (ENGELMANN, 2011). O STF seria um espaço de negociação entre agentes que possuem distintas trajetórias, expertise e lógicas de ação jurídica e política. Haveria um esforço comum para superar as tensões e compatibilizar as suas dissonâncias cognitivas, estratégicas e normativas e politicamente (FONTAINHA et al, 2018, p. 123-4).

Desse modo, o STF aparece como uma arena institucional em que se enfrenta o desafio de negociar lógicas de ação, competências e recursos de poder para produzir enunciados objetivamente válidos e que sejam aceitos como medida comum pela multiplicidade da sociedade, articulado com a racionalidade governamental neoliberal. Em outros termos, como instância de produção de um discurso jurídico capaz de compatibilizar projetos políticos e de produzir efeitos sociais de hegemonia. As dimensões cognitiva, estratégica e normativa da atividade jurisdicional aparecem, portanto, como dimensões complementares a serem trabalhadas em conjunto nas pesquisas.

O STF e o campo jurídico na crise política

Nos últimos anos, as ambivalências do jurídico e as conexões políticas dos atores e instituições judiciais tornaram-se fatores de instabilidade política. Acontecimentos imprevistos e reviravoltas têm sido comuns, com o que a atenção tende a se focar no curto prazo. Numa primeira tentativa, podem-se esboçar três momentos. Entre 2012 e 2016, o STF e os seus ministros mantêm o discurso neoconstitucionalista associado a uma espécie de salvacionismo da república brasileira. A Operação Lava-Jato recebeu pleno apoio do Tribunal e de outros agentes, que expandiam o ritmo, a intensidade e o campo de sua atuação num processo aparentemente autônomo que parecia conformar toda a política.

A partir do *impeachment* de Dilma Rousseff, o julgamento de questões relevantes no plenário do STF passou a ser bloqueado pela presidente Carmen Lucia e os demais ministros, e o tribunal se mostra fragmentado e errático, com repetidas decisões individuais sem forma nem processo. O terceiro momento abre-se com a posse de Dias Toffoli como presidente do Tribunal em setembro de 2018, em plena campanha eleitoral, em que a questão central é a dos direitos políticos do ex-presidente Lula. Face às ameaças de militares e do presidente eleito, os ministros do STF assumem postura defensiva. Dias Toffoli resgata a imagem de poder moderador e participa da encenação de um pacto republicano entre os poderes do Estado.

Ao mesmo tempo, a mídia revela os intentos políticos da Operação Lava-Jato, com a violação de inúmeras regras e princípios da imparcialidade judicial e dos direitos do acusado, bem como as ligações de seus dirigentes e de outros juristas com lideranças conservadoras. As relações entre agentes que pertenceriam a dois "mundos" aparentemente separados e até mesmo opostos, revelam-se estreitas. A aparente autonomia do jurídico se desfaz e o jurídico parece se diluir no político, pois seus agentes, instituições e atos perdem especificidade e seus movimentos assumem o caráter de lances políticos.

Interpreta-se o processo na chave da judicialização da política, e alguns viram o protagonismo judicial como a expressão da independência e bom funcionamento das instituições judiciais do qual emergiria um país melhor (MELO, 2016; MICHENER; PEREIRA, 2016). Mas a intensificação da ação dos juristas aparece agora sobretudo com a face ameaçadora da politização da justiça. Ela seria efeito do desenho institucional e o voluntarismo dos juristas, que se politizaram e tomaram decisões erráticas segundo as conveniências (ABRANCHES, 2018, p. 285 e 289). Os desvios da Operação Lava-Jato seriam consequência da judicialização extremada da política (SINGER, 2018, p. 230). Outros explicaram a politização dos juristas por fatores internos às instituições judiciais, interesses ou campo jurídico. Mostrou-se que os juristas usam taticamente discursos públicos de acesso à justiça e *accountability* para ampliar seus recursos próprios e com objetivos políticos (ARANTES; MOREIRA, 2017). A politização do STF teria emergido apenas em março de 2016 e o ativismo de alguns juristas da Lava-jato seria atribuído ao seu voluntarismo, nomeado pretorianismo judicial (AVRITZER, 2016: 136-8; AVRITZER e MARONA, 2017) ou tenentismo de toga (VIANNA, 2016).

Para outros, a fonte da crise é externa ao jurídico, pois decorre do modelo institucional em que um presidencialismo de coalizão degradado tensiona instituições judiciais mais rígidas e com poderes de controle aumentados, em que o STF é afetado em sua capacidade decisória mas mantém sua identidade e integridade durante a crise (VIEIRA, 2018, p. 30 e 197-200). A supremocracia do STF (VIEIRA, 2008) transmuda-se em ministrocracia, em que as 'onze ilhas' incapazes de argumentar tornam-se incapazes de chegar sequer a uma

decisão conjunta (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018). A crise extrapolaria o jurídico, dado que os juristas atuam como representantes da fração superior da classe média e como burocratas de Estado cujo papel é a zelar pela manutenção da ordem capitalista (BOITO JR., 2018, p. 253). Ou ela seria reveladora da verdade estrutural do direito e do fracasso político da tentativa da esquerda eleitoral de administrar o capitalismo periférico na onda da crise financeira internacional (MASCARO, 2019, p. 17-8 e 50-1).

Noutra chave, atribui-se a atuação do STF e da Operação Lava-Jato às suas alianças políticas. Seriam ações coordenadas para atacar a liderança de Lula, o governo Dilma e a coalizão governamental liderada pelo PT (JINKINGS et al., 2016; KOERNER e CRUZ, 2015; SANTOS, 2017). Mas o processo é mais geral, pois boa parte dos juristas aderiu à mobilização pela ética na política desde a campanha pela Lei da Ficha-Limpa, fechou os olhos às notórias violações de direitos e agora reafirmam o seu apoio público à Lava-Jato. Individualmente e pelas suas associações, assim como os órgãos de controle externo e os tribunais superiores, muitos juristas têm operado nas últimas semanas para neutralizar o impacto das revelações sobre os processos judiciais assim como as suas implicações políticas.

Pelo próprio tempo de sua elaboração, este capítulo não é o espaço adequado para especular sobre os desdobramentos dos eventos, mas a sucessão de crises ou quase-crises que dura há pelo menos cinco anos deve ser discutida do ponto de vista de suas implicações para a agenda de pesquisa e seu impacto teórico. Para isso, apresentam-se algumas proposições amplas para a pesquisa na área, de modo a compreender os juristas e o jurídico no processo político atual.

Os elementos tornados visíveis não são inéditos e nem surpreendem observadores e atores do campo. A sua própria visibilidade significa que se configura uma outra dinâmica, que chamamos de política tensa. O STF tem atuado de forma inconsistente, não só nas decisões judiciais, mas também em decisões administrativas e noutras manifestações junto à opinião pública. Essa atuação é incompatível com quaisquer noções sobre o Poder Judiciário, o juiz, a decisão judicial e o raciocínio ou lógica judicial num estado de direito. Ela acentua as ambivalências e singularidades históricas das instituições

judiciais, do campo jurídico e da produção normativa no Brasil. Uma ilustração é a diversidade dos modelos para definir o STF: poder moderador, corte suprema, tribunal constitucional... utilizadas pelos ministros numa espécie de variação tática de suas jogadas.

Para pesquisar a situação atual, pode ser adotada a sociologia das crises políticas de Michel Dobry como quadro geral de análise, associado ao 'jogo de escalas', que combina macro e microanálises. Dobry apresenta noções como a desdiferenciação das esferas, conjuntura fluida e jogo tenso imperfeito e seu ponto central é o interesse no que se joga no próprio processo de crise, cujos fatores são homogêneos aos que atuam nos períodos normais. A crise política seria provocada por mobilizações intersetoriais e caracterizada como uma conjuntura fluida, uma transformação do estado de sociedades complexas, com campos ou setores diferenciados, que afeta as propriedades das relações entre os campos e nas interações dentro de cada um deles. Dentre as diversas propriedades, o jogo tenso imperfeito caracteriza-se pela redução das mediações institucionais, o alargamento da interdependência de jogadas em várias esferas e a menor capacidade de os atores conhecerem a situação, avaliarem os seus recursos e calcularem os resultados das suas ações e as de outros jogadores.

A política tensa pode ser vista como a maneira pela qual se dão as interações numa sociedade complexa em que os setores se mantêm diferenciados mas em relações instáveis. Na política tensa as formas constitucionais e as regras do jogo democrático são mantidas, mas com significado e efetividade contestados, pois nela se combinam polarização ideológica, fragmentação política e alianças interssetoriais, e tentativas recorrentes de mobilização, provocando-se uma sucessão de períodos de estabilidade e conjunturas de crises ou quase-crises (DOBRY, 1992; CRUZ, 2013). A política tensa implica para o STF, tal como outras arenas institucionais, em redefinições de seu papel político, da sua forma de atuação e das suas relações com os demais setores da sociedade. Pode-se analisar nessa situação as relações entre distintos espaços institucionais, lógicas de ação e modalidades de produção normativa (ENGELMANN, 2016; FONTAINHA, OLIVEIRA e VERONESE, 2017; KOERNER; SCHILLING, 2015; KOERNER, 2018a).

A análise do STF e outros temas jurídicos na política tensa é realizada de uma perspectiva ampliada que incorpora elementos estratégicos e normativos, de modo a situar o seu *enjeu* em cada conjuntura. Pode-se adotar um jogo de escalas de macro e microanálises para que, com a variação de foco, se mude a forma e a trama do objeto (REVEL, 1996). A análise macro serve para observar tendências, padrões decisórios e comparar os diferentes estados da sociedade. A análise micro não serve para ilustrar ou confirmar os dados agregados mas para se aproximar da experiência dos agentes, tornar mais visível a conexão entre os eventos e ampliar ou redefinir os fatores explicativos.

A maneira pela qual se dá a prática assim como os seus resultados não podem ser predeterminados. Se há algum parâmetro, as noções de estado de direito, constituição liberal ou ordem democrática devem ser substituídas, tendo como referência os trabalhos de O´DONNELL (1997, 2010) sobre o não estado de direito na América Latina, por algo como uma "nebulosa de imunidades", em que se combinam proteção diferencial de privilégios com violações sobrepostas de direitos. Ela compreende prerrogativas e privilégios insulados no Estado, a seleção de governantes por processos eleitorais com sufrágio amplo, mas com restrições à competição política, em que instituições estatais e relações sociais são orientadas por uma racionalidade governamental neoliberal e produzem efeitos de hegemonia numa formação social da semiperiferia capitalista. A expressão polêmica serve para pensar a situação atual, relacionando-a ao passado recente e à conformação histórica do jurídico no Brasil. Além disso, pode ajudar-nos a pensar as tendências e possíveis reconfigurações do jurídico e suas relações com o político nos próximos anos.

Conclusão

As pesquisas na área de política, direito e judiciário no Brasil têm resultados relevantes para o entendimento de temas pouco estudados entre nós antes dos anos noventa. As pesquisas empíricas em perspectiva comparada sobre o STF e a jurisdição constitucional ainda são escassas. As singularidades do caso brasileiro representam um campo importante e sugerem-se três direções para novos estu-

dos. Devem discutir as proposições e variáveis da literatura internacional, a fim de alcançar maior elaboração teórica e refinamento metodológico, também devem trabalhar com outras variáveis para além das institucionais, incorporando notadamente as variáveis políticas para explanarem a atuação das cortes. Enfim, devem voltar-se a explicar como a atuação do STF se diferencia em relação a outras cortes constitucionais.

De uma perspectiva histórica, as principais abordagens assumiram características do Judiciário e da atuação dos juízes que vêm sendo reconsideradas à luz dos resultados de pesquisas e de outras abordagens que enfocam a constituição dos campos e as articulações da produção normativa com a racionalidade governamental e seus efeitos hegemônicos.

Propôs-se, enfim, caracterizar o processo político recente como política tensa, como mudança nas relações entre setores ou campos sociais, de que resultaram reconfigurações e acomodações. Para analisá-lo sugere-se a adotar um jogo de escalas de macro e microanálises e conjugar a análise a temas que vêm sendo pesquisados separadamente na área. Os debates da subárea tiveram como ponto central a questão da adequação do modelo das instituições judiciais e do campo jurídico à democratização da política e da sociedade brasileira. Os debates teóricos e metodológicos foram derivados e relativos àquele ponto. A nova situação implica repensar as questões de fundo, assim como os modelos e agendas de pesquisa na área.

O país está imerso num ciclo longo de instabilidade política e de incerteza com relação às formas da democracia constitucional. A análise do STF e da jurisdição constitucional demandará que se tome a nova situação como pressuposto e objeto de análise, e que se realizem empíricas, comparadas e históricas que combinem, ou de outra forma levem em conta, as relações entre os processos decisórios do tribunal, a sua inserção nas alianças políticas e seu papel na reprodução de esquemas sociais de hegemonia.

Referências

ALIVIZATOS, N. Judges as veto players. In: DÖRING, H. **Parliaments and majority rule in western Europe**. Frankfurt: Campus, 1995.

ALMEIDA, F. **A nobreza togada**: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil. Tese (Doutorado em Ciência Política) - PPGCP/USP. USP, São Paulo, 2010.

______. Os juristas e a política no Brasil: permanências e reposicionamentos. **Lua Nova**, n. 97, p. 213-252, jan./abr. 2016.

ARANTES, R. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Fapesp, 1997.

______. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.

______. **Ministério Público e Política no Brasil.** São Paulo: Sumaré, 2002.

______. Cortes constitucionais. In: AVRITZER, L.; AL, E. (Ed.). **Dimensões políticas da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p.195-206.

______.; MOREIRA, T. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, jan./abr., p. 97-135, 2019.

ARGUELHES, D.; RIBEIRO, L. Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos estudos Cebrap**, v. 37, n. 1, p.13-32, Jan./Abr. 2018.

AVRITZER, L. Judicialização da política e equilíbrio de poderes no Brasil. In: AVRITZER, L. et al. (Ed.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 215-220.

______. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

______; MARONA, M. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017.

BELLO, E.; LIMA, M.; AUGUSTIN, S. (orgs.). **Direito e marxismo.** Caxias do Sul: Educs, 2014.

BERCOVICI, G. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova**, p. 5-24. 2004.

BOITO JR., A. **Reforma e crise política no Brasil** – os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas: Unicamp; São Paulo: Unesp, 2018.

BONELLI, M. **Profissionalismo e política no mundo do direito:** as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado. São Carlos: Edufscar, 2002.

BORGES, F.; ROMANELLI, S. Supremo espetáculo: aproximações sobre as imagens públicas do STF. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 21, n. 1, p. 199-235, jul./dez. 2016.

BRIGHAM, J. **The constitution of interests** - beyond the politics of rights. New York: New York University Press. 1996

BRINKS, D. Faithful servants of the regime: the Brazilian Constitutional Court´s Role under the 1988 Constitution. In: HELMKE, G.; RÍOS-FIGUEROA, J. (Eds.). **Courts in Latin America.** Cambridge, UK: Cambridge U.P., 2011, p.128-153.

BZDERA, A. Comparative analysis of federal high courts: a political theory of judicial revie. **Canadian Journal of Political Science**, v. XXVI, n. 1, mar. 1993.

CARBONELL, M. El neoconstitucionalismo: significado y níveles de analisis. In: CARBONELL, M.; JARAMILLO. L. (Eds.). **El canon neoconstitucional.** Madrid: Trotta, IIJ-Unam, 2010, p. 153-165.

CARVALHO, C. **Presidencialismo e democracia no Brasil (1946-1956):** sistema de governo, legalidade e crise política. Tese (Doutorado em Direito). Brasília: Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

CARVALHO, E. **Revisão abstrata da legislação e judicialização da política no Brasil.** (Tese de doutorado). Ciência Política, FFLCH/USP, São Paulo, 2005.

______. Os dilemas do controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro. **Política Hoje**, v. 1, n. 10, p. 153-168, 1999.

______. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, n. 23, 2004.

______. Judicialização da política no Brasil: controlo de constitucionalidade e racionalidade política. **Análise Social**, Lisboa, n. 191, v. 44, p. 315-335, abr. 2009.

______. Trajetória da revisão judicial no desenho constitucional brasileiro: tutela, autonomia e judicialização. **Sociologias**, v. 12, n. 23, 2010.

CASTRO, M. Política e economia no judiciário: as ações diretas de inconstitucionalidade dos partidos políticos. **Cadernos de Ciência Política**, v. 7, 1993.

______. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, p. 147-156, 1997.

CATTAI, J. **A revolta dos fatos contra a lei:** antitotalitarismo e modernização jurídica no Brasil da Guerra Fria. 2018. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

CATTONI, M.; STRECK, L.; LIMA, M. **Direito, política e filosofia.** Contribuição para uma teoria discursiva da constituição democrática no marco do patriotismo constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

CITADINO, G. **Pluralismo, direito e justiça distributiva** - elementos da filosofia constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

CLÈVE, C. Poder Judiciário: autonomia e justiça. In: CLÈVE, C. M.; BARROSO, L. R. (orgs.). **Doutrinas essenciais de direito constitucional**, v. 4. São Paulo: RT, 2011.

COLOMBO, C. Os julgamentos do Supremo Tribunal Federal: violações aos direitos constitucionais e ilegitimidade política. **Democracia e Mundo do Trabalho**, n. 3, p. 119-161, Dez. 2001.

CRUZ, S. Crise e quase crises. Reflexões sobre "A Sociologia das Crises Políticas", de Michel Dobry, a partir da experiência histórica brasileira. **Cadernos Cedec**, n. 116 (Edição Especial Cedec/INCT-INEU), set. 2013.

DA ROS, L. O custo da justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. NUSP/UFPR, v. 2, n. 9, p. 1-15, 2015.

______. Juízes profissionais? Padrões de carreira dos integrantes das supremas cortes de Brasil (1829-2008) e Estados Unidos (1789-2008). **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, 2012.

______. Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal no Brasil e nos Estados Unidos. In: ENGELMANN, F. (Ed.). **Sociologia política das instituições judiciais.** Porto Alegre: Cegov/UFRGS, 2017, p. 57-97.

DEL RIO, A. **El desarrollo institucional de la Corte Suprema de Justicia Nacional y del Supremo Tribunal Federal.** Trayectorias comparadas desde el establecimiento a la redemocratización. Curitiba: CRV, 2014.

DOBRY, M. **Sociologie des crises polítiques.** Paris: FNSP, 1992

DUARTE, G.; VASCONCELOS, N.; MARTINS, R.; MOREIRA, T. **O sistema de justiça na ciência política brasileira:** uma análise da literatura. Set. 30, 2015. Disponível em https://ssrn.com/abstract=2886646.

ENGELMANN, F. **Sociologia do campo jurídico**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 2006.

______. Estudando e definindo elites jurídicas. Paper apresentado no **Colóquio Elites História e Método**, PPG História - PUCRS, 2011.

______. Julgar a política, condenar a democracia? Justiça e crise no Brasil. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 37 (ago./set. 2016), p. 9-16, 2016.

______ (org.). **Sociologia política das instituições judiciais.** Porto Alegre: Cegov/UFRGSed. 2017.

______; CUNHA FILHO, M. C. Ações judiciais, conteúdos políticos: uma proposta de análise para o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 57-72, 2013.

______; PENNA, L. Política na forma da lei: o espaço dos constitucionalistas no Brasil democrático. **Lua Nova**, n. 92, mai./ago, 2014, p. 177-206.

EPSTEIN, L.; KNIGHT, J. **The choices of justices make**. Washington: Congressional Quarterly. 1998.

FALCÃO, D. O poder judiciário e a nova carta constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, v. 174, p. 1-11, 1988.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIGUEROA, J.; TAYLOR, M. Institutional determinants of the judicialisation of policy in Brazil and Mexico. **Journal Latin American Studies**, n. 38, 2006.

FONTAINHA, F.; OLIVEIRA, F.; VERONESE, A. Por uma sociologia política do direito no Brasil. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 5, n. 11, p. 29-47, 2017.

______; JORGE, T.; SATO, L. Os três poderes da elite jurídica: a trajetória político-partidária dos ministros do STF (1988-2013). **Revista de Ciências Sociais: RCS**, v. 49, n. 2, p. 93-131, 2018.

FRAGALE FILHO, R. Audiências públicas e seu impacto no processo decisório: a ADPF 54 como estudo de caso. **Revista Direito e Práxis**, v. 6, n. 3, p. 504-535, 2015.

______. Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 56, n. 4, 2013.

GAROUPA, N.; GREMBI, V. Judicial review and political partisanship: moving from consensual to majoritarian democracy. **International Review of Law and Economics**, 2015.

GOLDER, B. **Foucault and the politics of rights**. Stanford: Stanford UP. 2015.

______; FITZPATRICK, P. **Foucault´s law.** Londres: Routledge. 2009.

GÖZLER, K. **Judicial review of constitutional amendments**: a comparative study. Turkey: Ekin Press Gözler, 2008.

HABERMAS, J. **Between facts and norms** - Contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: MIT Press. 1996.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-224, 2003.

HARRINGTON, C.; YNGVESSON, B. Interpretive sociolegal research. **Law and Social Inquiry**, v. 15, p. 135-48, 1990.

HESSE, K. **Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha.** Porto Alegre: Sérgio A. Fabris. 1995.

HUNT, A. **Explorations in law and society** - toward a constitutive theory of law. London, Routledge, 1993.

______. Encounters with juridical assemblages: reflections on Foucault, law and the juridical. In: GOLDER, B. (Ed.). **Re-reading Foucault:** on law, power and rights. Londres: Routledge, 2013, p. 64-84.

INATOMI, C. **A atuação do Poder Judiciário nas políticas de erradicação do trabalho escravo rural no Brasil contemporâneo.** (Doutorado em ciência política), Unicamp, Campinas, 2016.

______. Abordagens teóricas na pesquisa empírica sobre o poder judiciário: diálogos, pontes, híbridos. In: KOERNER, A. (Ed.). **Política e direito na suprema corte norte-americana:** debates teóricos e estudos de caso. Ponta Grossa: EdUEPG, 2017, p. 99-142.

JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M.(orgs.) **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise. São Paulo: Boitempo, 2016.

KAHN, R.; KERSCH, K. (Eds.). **The supreme court & american political development.** Lawrence: University Press of Kansas, 2006.

KANAYAMA, R.; TOMIO, F. Eficiência e poder judiciário: resolução de casos e recursos financeiros no Brasil e nos Estados Unidos. In: CONTI, J. (Org.). **Poder judiciário:** orçamento, gestão e políticas públicas. São Paulo: Almedina, v. 1, p. 257-278, 2017.

KAPISZEWSKI, D. Tactical balancing: high court decision making on politically crucial cases. **Law & Society Review**, v. 42, n. 2, p. 471-506, Jun. 2011a.

______. Power broker, policy maker, or rights protector? The Brazilian Supremo Tribunal Federal in Transition. In: HELMKE, G.; RÍOS-FIGUEROA, J. (Ed.). Courts in Latin America. Cambridge, UK: Cambridge U.P., p.154-186, 2011b.

KERCHE, F. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

KOERNER, A. **Judiciário e cidadania na Constituição da República Brasileira.** São Paulo: Editora Hucitec, Depto. Ciência Política da FFLCH, USP, 1998.

______. O debate sobre a reforma do judiciário. **Novos Estudos Cebrap**, v. 54, p. 5, 1999.

______. Ativismo judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Novos Estudos Cebrap**, v. 96, p. 69-85, jul. 2013.

______. Os tempos no processo judicial na instauração da ordem constitucional brasileira de 1988: uma análise da ADI n°2. **Fo**ntes, v. 1, n. 2, p. 41-54, 2014.

______. A ordem constitucional da república: uma análise política da jurisdição constitucional no Brasil (1889-1926). Tese (Livre-Docência). Ciência Política, Unicamp, Campinas, 2015a. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000957006.

______. Críticas às teorias sobre judicialização da política e ativismo judicial: Evolução do controle da constitucionalidade e o sistema misto no Brasil. In: KOERNER, A. **A ordem constitucional da República:** uma análise política da jurisdição constitucional no Brasil (1889-1926). Tese (Livre-Docência). Ciência Política, Unicamp, Campinas, 2015b.

______. A crítica ao direito privado nos anos vinte como problema de racionalidade governamental. In: SIQUEIRA, G.; FONSECA, R. (ed.). **História do direito privado:** olhares diacrônicos. Belo Horizonte: Arraes, 2015c. p. 161-87.

______. Política, direito e judiciário – centralidade e ambivalências do jurídico na ordem constitucional de 1988. In: PERISSINOTTO, R.; HOLLANDA, C. (Ed.). **Constituição de 1988:** trinta anos depois. Curitiba: Ed. UFPR, 2018a, p. 305-28.

______. Um supremo coadjuvante: a reforma judiciária da distensão ao Pacote de Abril de 1977. **Novos Estudos Cebrap**, v. 37, n. 1, p. 81-97, jan./abr. 2018b.

______; INATOMI, C. Juristas entre oligarcas e plebeus: o poder independente das instituições judiciais como solução e como problema para a democracia brasileira. **Scientia Iuridica**, v. LXVII, n. 347, p. 21-54, 2018.

______. O Supremo Tribunal Federal na ordem constitucional pós-88 - Debates na ciência política. In: DUARTE, C.; MENEZES, D. (Ed.). **60 desafios do direito** - política, democracia e direito. São Paulo: Atlas, v. 3, p. 77-90, 2013.

______; INATOMI, C.; BARATTO, N. Judiciário, reformas e cidadania no Brasil. In: CUNHA, A. et al. (Ed.). **Estado, instituições e democracia:** República. Brasília: Ipea, Livro 9, v. 1, p. 131-174, 2010.

______; INATOMI, C.; SAKALAUSKA, K. Dez anos de racionalização da gestão judicial no Brasil: efeitos e perspectivas. **Revista Direito e Práxis**, v. 6, n. 12, 2015.

______; SCHILLING, F. O direito regenerará a República? Notas sobre política e racionalidade jurídica na atual ofensiva conservadora. In: CRUZ, S. (Ed.). **Direita, volver!** o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 75-90.

______; SAKALAUSKA, K.; INATOMI, C. La reforma administrativa del Poder Judicial en Brasil: medidas, efectos e impactos para los derechos de los ciudadanos. **Acta Sociológica**, n. 72, p. 13-42, 2017.

______; FREITAS, L. O Supremo na constituinte e a constituinte no Supremo. **Lua Nova**, v. 88, p. 141-185. 2013.

_____; CRUZ, S. **Teratologia jurídica, complô e golpe contra a democracia brasileira**, 2016. Disponível em: http://cartamaior.com.br/?/editoria/politica/teratologias-juridicas-e-crise-da-democracia-brasileira/4/35826.

LEAL, F.; HERDY, R.; MASSADAS, J. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018.

LIMA, M. **Direito e marxismo:** tendências atuais. Caxias do Sul: Educs, 2012.

LIMA, R.; MOUZINHO, G. Produção e reprodução da tradição inquisitorial no Brasil: Entre delações e confissões premiadas. **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 9, n. 3, p. 505-529, 2017.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INACIO, M.; RENNO, L. (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 77-104.

MACIEL, D. **Ministério Público e sociedade: a gestão dos conflitos ambientais em São Paulo.** (Tese de doutorado em Sociologia). FFLCH, USP, mimeo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

______. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da campanha da Lei Maria da Penha. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 77, p. 97-112, 2011.

______. **Mobilização de direitos no Brasil:** grupos e repertórios. 2015. Disponível em: http://sociologia.fflch.usp.br/sites/sociologia.fflch.usp.br/files/Mobiliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20direitos%20D%C3%A9bora%20A%20Maciel%20_%20LAPS.pdf

______; KOERNER, A. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova**, v. 57, p. 113-134, 2002.

______. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985). **Revista Debates**, v. 8, n. 3, p. 97-117, set./dez. 2014.

MALTZMAN, F.; SPRIGGS, J.; WAHLBECK, P. Strategy and judicial choice: new institutionalist approaches to supreme court decision-making. In: GILLMAN, H.; CLAYTON, C. (eds.). **the supreme court in american politics:** new institutionalist interpretations. Lawrence, Kansas: University of Kansas Press, 1999. p. 43-63.

MARANHÃO, T. **Quando o Supremo Tribunal Federal discorda do presidente da República.** Dissertação de mestrado, Brasília, UnB, mimeo, 2003.

MARCHETTI, V. **Justiça e competição eleitoral**. Santo André: EdUFABC, 2015.

MARONA, M.; DA ROCHA, M. As audiências públicas do Supremo Tribunal Federal: ampliando sua legitimidade democrática? **Revista Teoria & Sociedade**, v. 22, n. 1, p. 53-82, 2014.

______. Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 62, p. 131-156, 2017.

MASCARO, A. **Estado e forma política.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

______. **Crise e golpe.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

MCCANN, M. Litigation and legal mobilization. In: WHITTINGTON, K. et al. (Ed.). **The Oxford handbook of law and politics.** Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 522-540.

MELO, M. A melhor reforma política foi feita pela Lava-Jato. Entrevista. **Época**, 30 mai. 2016. Disponível em: https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/05/marcus-melo-melhor-reforma-politica-foi-feita-pela-lava-jato.html. Acesso em 28 jun. 2019.

______; PEREIRA, C. **Making Brazil work** - checking the President in a multipary system. New York: Palgrave-MacMillan. 2013.

MERTZ, E. A New social constructionism for sociolegal studies. **Law and Society Review**, v. 28, n. 5, p. 1.243-1.266, 1994.

MICHENER, G.; PEREIRA, C. A great leap forward for democracy and the rule of law? Brazil's mensalão trial. **Journal of Latin American Studies**, v. 48, n. 3, p. 477-507, 2016.

MONROE, K. (Ed.). **Perestroika! The raucous rebellion in political science**. New Haven: Yale University Press, 2005.

MORAES FILHO, J.; SOUZA NETO, C.; LIMA, M. **Teoria da constituição:** estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MOTTA, L. Judicialização da política e representação funcional no Brasil contemporâneo: uma ameaça à soberania popular? **Revista Quaestio Iuris**, v. 5, n. 2, p. 256-285, 2012.

______; MOTA, M (Ed.). **O estado democrático de direito em questão:** teorias críticas da judicialização da política. Elsevier, 2011.

NOTHAFT, R. A judicialização da política como ferramenta dos partidos governistas (1995-2010). **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 21, n. 1, p. 264-285, 2016.

NUNES, R. **Ideal justice in Latin America: interests, ideas, and the political origins of judicial activism in Brazil and Colombia**. Dissertation Presented to the Faculty of the Graduate School of The University of Texas at Austin, 2010.

O´DONNELL, G. Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America: a partial conclusion. In: MENDEZ, J. E.; O'DONNELL, G. A.; PINHEIRO, P. S. (eds.). **The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America**. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1997. p. 303-337.

______. **Democracy, agency, and the state:** theory with comparative intent. Oxford: Oxford University Press. 2010.

OLIVEIRA, F. **STF:** do autoritarismo à democracia. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

______. Agenda suprema: interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. **Tempo social**, v. 28, n. 1, p. 105-133, Apr. 2016.

OLIVEIRA, V. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 3, p. 559-587, 2005.

ORREN, K.; SKOWRONEK, S. **The search for american political development.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PACHECO, C. **O Supremo Tribunal Federal e a reforma do Estado:** uma análise das ações diretas de inconstitucionalidade julgadas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). São Paulo: Appris, 2019.

POGREBINSCHI, T. **Judicialização ou representação?** Política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PRILLAMAN, W. **The judiciary and democratic decay in Latin America***:* declining confidence in the rule of law. Westport, Conn.: Praeger, 2000.

REVEL, J. (Ed.). **Jeux d'échelles.** La micro-analyse à l'expérience. Paris: Gallimard. 1996.

ROMANELLI, S. **Suprema (in)dependência:** mecanismos da relação entre governos e o Supremo Tribunal Federal. Tese (doutorado) em direito. Curitiba: UFPR, 2016. Disponível em: https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/44038

______; TOMIO, F. Origins for the judicialization of politics in Brazil – historical and institutional aspects. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**, v. 7, n. 13, jul.-dez. p. 317-342, 2015.

ROSE, W. Positivism and its critique. In: ISHIYAMA, J.; BREUNING, M. (Ed.). **21st century political science***:* a reference handbook. Thousands Oaks: Sage, 2011, p. 459-469.

SADEK, M. (Org.). **Uma introdução ao sistema de justiça.** São Paulo: Idesp/Sumaré, 1995.

______. O judiciário em questão. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, p. 4, 1996.

______. Corpo e alma da magistratura brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 38, 1998.

______; ARANTES, R. A crise do judiciário e a visão dos juízes. **Revista USP**, v. 21, p. 34-45, 1994.

SAKALAUSKA, K. **O Supremo Tribunal Federal e os tratados internacionais de direitos humanos**: uma análise política das decisões judiciais. Dissertação (mestrado) em Ciência Política. Campinas: Unicamp, 2013.

______. Abordagens teóricas para o estudo da suprema corte. In: KOERNER, A. (Ed.). **Política e direito na suprema corte norte-americana:** debates teóricos e estudos de caso. Ponta Grossa: EdUEPG, 2017, p. 23-58.

SANTISO, C. Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability. In: GLOPPEN, S. et al. (Ed.). **Democratization and the Judiciary** - The accountability function of courts in New democracies. Londres: Frank Cass, 2004. p. 161-180.

SARAT, A.; SIMON, J. (Eds.). **Cultural Analysis, cultural studies, and the law** - Moving Beyond Legal Realism. Durham: Duke University Press, 2003.

SEGAL, J. Judicial behavior. In: WHITTINGTON, K. et al. (Ed.). **The Oxford handbook of Law and Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SHAPIRO, M.; STONE, A. The new constitutional politics of Europe. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 4, p. 397-420, 1994.

SHAPIRO, I. et al. (Eds.). **Rethinking political institutions** - the art of the State. New York: New York University Press, 2006.

SILVA, J. Mapeando o Supremo: as posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017) 1. **Novos Estudos Cebrap**, n. 110, p. 34-54, 2018.

SILVA, V. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 250, p. 197-227, 2009.

SMITH, R. Historical Institutionalism and the study of law. In: WHITTINGTON, K. et al. (Ed.). **The Oxford handbook of law and politics**. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 46-59.

SPILLER, P.; GELY, R. Strategic judicial decision-making. In: WHITTINGTON, K. et al. (Ed.). **The Oxford handbook of law and politics.** Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 34-45.

STRECK, L. **Jurisdição constitucional e hermenêutica** – Uma nova crítica do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TAYLOR, M. **Judging policy** - courts and policy reform in democratic Brazil. Stanford: Stanford University Press, 2008.

______; DA ROS, L. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 51, n. 4, p. 825-864, ago. 2008.

TATE, C.; VALLINDER, T. (Eds.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TOMIO, F.; ROBL FILHO, I. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 29-46, Mar. 2013a.

______. Empirical legal research: teoria e metodologia para a abordagem do processo decisório de controle de constitucionalidade no STF. In: SIQUEIRA, G. S.; VESTENA, C. A. (org.) **Direito e experiências jurídicas:** debates práticos, v. 2. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013b.

______. Abstract judicial review in the brazilian Supreme Federal Court (Supremo Tribunal Federal): Theoretical structures and empirical analysis of 25 years of abstract judicial review under the 1988 Brazilian Federal Constitution. **Przeglad Prawa Konstytucyjnego** (Polish Constitutional Law Review), v. 21, p. 11-37, 2015.

______; KANAYAMA, R. Controle de constitucionalidade abstrato e concentrado no Brasil, Espanha, Itália, México e Portugal. **Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, v. 36., ene./jun. 2017a.

______. Comparative studies of constitutional courts: the role of abstract judicial review and consensualism in decisional process and in democratic stability. **Revista Jurídica**, v. 21, n. 45, p. 155-188, mai./ago. 2017b.

VALLINDER, T. The judicialization of politics - a world-wide phenomenon: introduction. **International Political Science Review**, v. 15, n. 2, p. 91-99, 1994.

VANNUCCHI, M. **Os Cruzados da Ordem Jurídica** - A atuação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), 1945-1964. São Paulo: Alameda. 2013.

______. Advogados e corporativismo de classe média no Brasil pós-1930. **Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, v. 8, n. 3, p. 506-525. 2016a.

______. O corporativismo dualista: conselhos profissionais e sindicatos no Brasil, 1930-1964. **Estudos Ibero-Americanos**, v. 42, n. 2, p. 471-499. 2016b.

VIANNA, L. Tenentes de toga comandam essa balburdia jurídica, afirma cientista político. Entrevista, **O Estado de São Paulo**, 20 de dez de 2016. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tenentes-de-toga-comandam-essa-balburdia-juridica-afirma-cientista-politico,10000095549. Acesso em: 27 de junho de 2019.

______. A judicialização da política. In: AVRITZER, L. et al. (Ed.). **Dimensões políticas da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 207-214.

______. et al. **Corpo e alma da magistratura brasileira.** Rio de Janeiro: Revan. 1997.

______. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999.

______. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo social**, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007.

VIEIRA, O. **Supremo Tribunal Federal:** jurisprudência política. São Paulo: RT. 1994.

______. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008.

______. **A batalha dos poderes** - da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

6. COMUNICAÇÃO, OPINIÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA NO BRASIL (OU A VOLTA DOS APOCALÍPTICOS E (DES) INTEGRADOS?)

Fernando Lattman-Weltman[1]

> "A nosso ver, se devemos operar em e para um mundo construído na medida humana, essa medida será individuada não adaptando o homem a essas condições de fato, mas a partir dessas condições de fato. O universo das comunicações de massa é – reconheçamo-lo ou não – o nosso universo; e se quisermos falar de valores, as condições objetivas das comunicações são aquelas fornecidas pela existência dos jornais, do rádio, da televisão, da música reproduzida e reproduzível, das novas formas de comunicação visual e auditiva. Ninguém foge a essas condições, nem mesmo o virtuoso, que, indignado com a natureza inumana desse universo da informação, transmite o próprio protesto através dos canais da comunicação de massa, pelas colunas do grande diário, ou nas páginas do volume em paperback, impresso em linotipo e difundido nos quiosques das estações"
>
> (Umberto Eco, Apocalípticos e integrados, 1968, p. 11)

1 Professor e pesquisador do Instituto de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, onde desenvolve pesquisas sobre mídia e política, teoria democrática, instituições políticas e pensamento social e político.

Introdução

Em artigo publicado no ano da graça de 2003, iniciei minha argumentação com o seguinte veredicto: "A mídia é hoje a instituição mais decisiva para a qualidade do exercício da cidadania no Brasil redemocratizado. Ela impõe suas coordenadas e linguagens específicas sobre as estratégias para as principais disputas eleitorais; fornece os principais elementos simbólicos e cognitivos para a escolha do eleitor; forja – conscientemente ou não, deliberadamente ou não – consensos sobre a pauta política e institucional; define, de um modo ou de outro, a agenda pública, dos seus termos mais gerais a alguns dos mais específicos. Defende o consumidor, julga a justiça, denuncia a corrupção, expõe a fraude. Civiliza a civilização brasileira – em que pese eventualmente amplificando e (re)produzindo a barbárie – e nos acultura a todos, mesmo a contragosto. Fornece quadros de referência com que denunciamos suas manipulações, desdenhamos de sua eventual vulgaridade e afirmamos a nossa vã pretensão de completa autonomia intelectual diante de nosso pequeno universo cotidiano" (LATTMAN-WELTMAN, 2003).

Relendo o texto hoje, mais de quinze anos depois, e passadas tantas águas debaixo da ponte, faria a ele apenas um único grande reparo, ou adendo (ao lado de muitas e prováveis pequenas notas elucidativas de rodapé): acrescente-se ao conceito de "mídias" o complemento das novas mídias digitais, em especial as suas redes sociais.

E só. Não alteraria uma única outra linha.

É claro, porém, que isso só seria possível, diante de tantas mudanças decisivas ocorridas neste país de lá para cá – e em especial no universo da comunicação política e nas metamorfoses da opinião pública entre nós – por conta da polissemia e ambiguidades inerentes ao texto. De fato, embora assertivo – e eventual, pretensamente e pretensiosamente bombástico! –, tal como me soa hoje, há sempre muita indefinição presente em termos como "qualidade", "elementos simbólicos e cognitivos", "consensos", "defesa", "julgamento", "exposição", e para não falar em "civilização", "cultura", etc. E, no entanto, qualquer observação menos que superficial do objeto em questão – e mais ainda da vastíssima produção acadêmica devotada

ao tema ao longo de todo o período – convencerá facilmente o leitor de que, embora variando enormemente de sentido e valoração, todas essas palavras, e atribuições podem (continuar) a ser usadas com relação ao papel, ou papéis desempenhados pelos meios de comunicação em seus impactos e consequências para a performance das principais instituições políticas no país (e algures). A rigor, ambiguidades e polissemias parecem inerentes ao enfrentamento com a comunicação política e o estudo da opinião pública.

Só não devemos nos esquecer de acrescentar ao quadro, como disse, as novas mídias digitais e suas redes. Mas aí a ambiguidade, indefinições e contradições aumentam muito (assim como as possibilidades de leituras conflitantes do meu veredicto solene de 2003).

Com efeito, embora ao longo desses anos todos tenhamos assistido a uma verdadeira revolução, na qual a economia política da comunicação foi sacudida de cima a baixo, alterando os recursos de veículos e suportes, assim como revertendo papéis e posições no contexto institucional mais amplo em que as mídias se inserem – de modos que, inclusive o seu próprio poder político conjuntural variou enormemente, de um jeito ou de outro, de uma mídia a outra (COIMBRA, 2007; LATTMAN-WELTMAN, 2018) –, a lista de atributos com que afirmei em 2003 a relevância política e institucional dos meios segue hoje tão complexa, abrangente e, por vezes, dramática, quanto antes.

Seja como for, tal como sucede com a ciência política brasileira, em geral, pode-se dizer que a área de estudos de comunicação política e opinião pública também tem como foco, ou questão fundamental a problemática da caracterização, consolidação e/ou qualidade da democracia no Brasil; vista, é claro, da perspectiva dos fenômenos políticos midiáticos e comunicacionais, ou dito de outro modo, do ponto de vista da influência ou interferência exercida pelos meios e veículos de comunicação sobre o desempenho dos processos e instituições democráticos. Assim, se grande parte do debate na disciplina como um todo, tal como praticada no país, segue desde muito – ou pelo menos desde a chamada transição democrática das últimas décadas do século passado – dominada pelo debate em torno da melhor caracterização do regime político em processo entre nós, o que,

obviamente, a depender do diagnóstico, implicará na avaliação mais ou menos positiva desta ou daquela instituição política, conforme a especialização do observador, ou, como se diz, o gosto, ou desgosto do freguês (sensação que parece mais frequente, ultimamente), é claro que entre essas instituições sempre podem figurar também as mais diretamente relacionadas à comunicação política e à formação da opinião pública. Mesmo quando à crítica – ou o que é raro, à valorização – de suas agências e atores específicos não se segue a sua devida incorporação como variável política explicativa dos fenômenos políticos observados.

Sem entrar propriamente no mérito das razões de tal dificuldade de incorporação[2], pretendo neste capítulo sintetizar o que me parecem ser os problemas teóricos de fundo – senão mesmo de caráter filosófico mais básico – que parecem dar sustentação ética e cognitiva (senão mesmo estética) à grande parte da riquíssima tradição contemporânea de estudos de comunicação política e formação da opinião pública no Brasil.

Em particular no que respeita ao principal tema de controvérsia entre os nossos apocalípticos e integrados de sempre: a saber, a qualidade e os destinos da democracia brasileira.

O espaço da comunicação

Se hoje, apesar de tudo, a comunicação política se incorporou definitivamente como área específica de ciência política praticada no Brasil, ocorre, porém, que o seu desenvolvimento sofreu também influências diversas, até mesmo porque a própria disciplina como um todo teve consolidação relativamente tardia no país (AVRITZER; MILANI; BRAGA, 2016). Assim, matrizes do campo específico da comunicação social, mas também da filosofia e de outras ciências sociais, como a sociologia e a economia, contribuíram para dar ao corpus teórico e normativo da área, problemáticas e perfis muito diferenciados, o que também implicou na diversificação de modos de conceber a própria democracia como objeto teórico e, portanto,

2 Ver, por exemplo, Miguel (2000).

sua trajetória no Brasil. E é óbvio que esse quadro de particularidades acadêmicas e intelectuais se insere num cenário histórico mais amplo.

Com efeito, embora comunicação e política andem juntas desde sempre, é somente no contexto do pós-Segunda Guerra que duas condições fundamentais se articularam, entre nós, para começar a mudar a natureza e a importância de tais interações: o avançado processo de industrialização e urbanização, com a modernização do mercado de comunicação (introdução das técnicas modernas de propaganda e do mercado publicitário, e massificação do consumo informativo, primeiro via rádio, depois TV) – e por último, mas de modo algum menos importante, o advento da primeira experiência de democracia de massas no Brasil, no período pós-Estado Novo (segunda metade da década de 1940 e anos 1950).

Se o primeiro processo seguiu ininterruptamente seu curso nos anos seguintes (décadas de 1960 e 1970), o segundo teve desenvolvimento desigual e contraditório, mas não pouco importante. Pois ao mesmo tempo em que se teve de lidar com repressão política, cassações, intervenções dramáticas no sistema partidário e censura prévia (a partir do Ato Institucional Nº 5 do Regime Militar, em 1968), por outro lado, observou-se também, no mesmo período, grande investimento em tecnologias de telecomunicação, o que permitiu a massificação do acesso à mídia eletrônica e a integração midiática de praticamente todo o território nacional, de par com a manutenção (mesmo que limitada) do calendário eleitoral, a ampliação constante do colégio de eleitores e a introdução de mecanismos como o Horário de Propaganda Eleitoral Gratuito, que passou a introduzir a linguagem e a lógica televisiva no jogo eleitoral (GUIMARÃES, 1989).

Retomada da democracia e a liberação do sistema político-partidário pós-ditadura, e mantida a ampliação do sufrágio – tanto em termos de postos em disputa, quanto em contingente de eleitores – a importância dos meios se tornou cada vez mais clara e sua investigação impositiva. Independentemente do grau ou natureza da interferência atribuída à mídia, ou a processos midiáticos, nas características principais e mesmo nos resultados das disputas eleitorais, tornou-se impossível negligenciar fatores como a formação da agenda de campanha e da imagem pública dos candidatos, os enqua-

dramentos dos eventos e *issues* eleitorais, ou o papel das ferramentas de marketing político, entre outros.

Por outro lado, a "descoberta" da mídia como instituição ou variável do jogo político democrático tornou obrigatória a atenção a especificidades do sistema brasileiro de comunicação. Passaram a ser também então objetos de estudo – se não das correntes, digamos, mais ortodoxas da ciência política nacional, ao "menos" de alguns "hereges" do campo, assim como de historiadores, comunicólogos e sociólogos, em especial – fatores como os da organização do mercado midiático, da distribuição e concentração de recursos estratégicos de difusão de informações e de configuração das linhas mais ou menos gerais da economia simbólica reproduzida midiaticamente e dos enquadramentos predominantes sob a vida política, cultural, social e econômica da sociedade, dos níveis de "paralelismo" político entre os veículos e as instituições representativas e associativas, dos tráficos de interesses, recursos e versões entre as mídias e os setores mais poderosos, dos gargalos e interdições à "esfera pública" mediada, etc[3].

Todos esses processos estimularam a institucionalização do campo de estudos de comunicação política e opinião pública, assim como a sistematização das atividades de pesquisa. O que, por sua vez, redundou numa miríade de novas problemáticas teóricas e empíricas, assim como de perspectivas de análise e interpretação[4].

Assim, é preciso reconhecer, no que diz respeito à oferta de respostas à problemática democrática por parte da especialidade que, embora nos centros internacionais originários da pesquisa em ciência política contemporânea a área de comunicação política não seja propriamente novidade – como mostram os trabalhos pioneiros de investigação sobre o comportamento eleitoral e os efeitos da propaganda política em meios de massa[5] – no caso específico do Brasil (e talvez em outros contextos nacionais similares, como os de outros países da América Latina (WAISBORD, 2000)), ocorreu também

3 Uma lista consistente de trabalhos relativamente pioneiros – que obviamente não cabe aqui –, incluiria, pelo menos títulos como os de Lima (1988), Rubim (1989), Fausto Neto (1990), Albuquerque (1999).

4 Uma resenha recente desse processo se encontra em Azevedo e Lattman-Weltman (2018).

5 Trabalhos como os de Lippman (1922), Park (1960), Katz e Lazarsfeld (1995).

que os primeiros estudos do gênero partiam de outras tradições e, por assim dizer, formulavam outras perguntas ao mesmo objeto.

Buscando simplificar e sintetizar um contexto acadêmico e intelectual muito complexo, destacaria três grandes vertentes típico-ideais de interpretação dos processos comunicacionais contemporâneos em seus impactos ou consequências para a democracia no Brasil, hoje, cada uma delas relativa a determinados pressupostos normativos bem diferenciados, sem prejuízo, porém, do fato de que todas elas compartilham a noção de que, de um modo ou de outro, a qualidade, ou a eficiência informativa ou comunicacional da interação política e social desempenha papel preponderante – ou no mínimo potencial – nos destinos do regime democrático, sua evolução, aprimoramento ou consolidação, e de que o arranjo ou disposição ideal dos sistemas de comunicação é, se não um prerrequisito, ao menos um fator decisivo para a democracia, talvez até para sua caracterização mais apropriada.

Levando-se então em conta a variedade e a complexidade do fenômeno da comunicação política contemporânea, não surpreende que essas três grandes vertentes de abordagem tenham, numa ou outra formulação, desde a segunda metade do século passado e até hoje, sobressaído no que diz respeito às formas de se pensar o objeto e de circunscrever as suas principais dimensões e propriedades políticas no país. Já que embora, no limite, todas digam respeito à formação de escolhas políticas fundamentais com base em "informações", essas três grandes linhas operam em níveis distintos de intervenção midiática, em processos de articulação comunicativa e de formação da opinião pública, distinguindo-se não somente em termos de objetos empíricos, mas também no que diz respeito ao alcance e significado do papel dos meios na vida política contemporânea.

Correndo alguns riscos, inerentes à tarefa e aos limites que me foram atribuídos, caracterizaria típico-idealmente essas três vertentes do seguinte modo:

1) primeiro, haveria o nível que diz respeito às grandes construções narrativas ideológicas e metainstitucionais, em que se estabelecem – e se contestam – os sentidos mais amplos e gerais (ou se quiser, profundos) da experiência societária e coletiva (para não dizer

mesmo civilizacional); ou seja, o nível em que se afirmam e se conformam os traços daquilo que muitos caracterizam como confrontos ideológicos pela hegemonia da significação e valoração dos traços distintivos e unificadores da experiência política e social mais ampla; a mídia seria, portanto, uma das instituições decisivas para a definição de tais sentidos, na medida em que opera – de maneira mais ou menos sub-reptícia, homogeneizante ou simplificadora – com as linguagens e as formas da cultura e com a matéria-prima do senso comum;

2) em seguida, se poderia falar do nível em que se dão os inúmeros debates sobre a experiência coletiva concreta, sua variada – mas não propriamente ilimitada – agenda mais ou menos conjuntural de problemas e tentativas de solução, por meio do debate e da deliberação coletiva; em outras palavras, sua "esfera pública" (ou esferas públicas): os espaços físicos ou virtuais em que se constroem as pautas específicas da vida social e política, e nos quais se busca, mais ou menos racionalmente, o encaminhamento das questões e a tomada de decisões (ou o exercício de pressões e influências sobre os eventuais tomadores de decisão institucionalizados); mais uma vez, constituem os meios de comunicação um fator chave em tais processos, sua qualidade e seus destinos, principalmente no plano socialmente mais abrangente da formação da opinião pública, e na medida em que facultam – ou interditam, ou ainda, simulam – a aproximação dos debates públicos concretos às chamadas "condições ideais de discurso";

3) finalmente, há aquele nível mais restrito e institucionalizado, em que se dá a disputa pelo poder e pela prerrogativa legítima de representar e decidir em nome da coletividade política, por meio de uma delegação institucionalizada da soberania popular; em suma, o espaço da competição eleitoral (ou da decisão parlamentar) em democracias representativas modernas, e no qual a mídia também desempenha papel informativo decisivo (mesmo que limitado ou não independente), em função dos mecanismos de emissão, recepção e absorção da informação relevante, suas qualidades e isenção relativas, e o modo como facultam (ou induzem) aos eleitores (ou legisladores) a sua "livre e soberana" decisão.

Sem prejuízo do fato hoje plenamente reconhecido de que os meios de comunicação contemporâneos nunca se restringem a ser apenas "meios" – e que, portanto, eles não apenas se colocam como arenas em que se dão os três níveis mencionados de articulação, disputa e confrontação, mas são eles próprios partícipes relativamente privilegiados do imbróglio – se pode (e cremos que se deve) distinguir claramente ao menos os três patamares de interferência e significação.

E menos até por uma questão de precisão e consistência teórica e conceitual, do que por acreditar que, em primeiro lugar, os três níveis fundamentam, mais ou menos explícita e deliberadamente, três das principais abordagens de investigação e tentativa de compreensão dos fenômenos da comunicação política e da formação da opinião pública no meio acadêmico brasileiro. Em segundo lugar, porque os três níveis, em seu conjunto, espelham de modo complementar não só o papel institucional *sui generis* da mídia na política (democrática) contemporânea, como igualmente alguns dos problemas mais renitentes das ciências sociais que procuram dar conta de tal espécie de fenômenos. E, por último, porque apesar de suas especificidades e desdobramentos algo surpreendentes, a agregação das novas mídias digitais ao quadro geral pode também ser particularmente iluminada pelas promessas e tensões constituintes das três linhas aqui destacadas.

Hegemonia, esfera pública e o fantasma do cidadão bem-informado

Em linhas gerais, a vertente da "hegemonia" – ou "contra-hegemonia" – de recorte e interpretação do fenômeno político-midiático contemporâneo pode ser descrita como aquela que opera no nível mais abrangente, ou holístico, compreendendo a sociedade como uma totalidade dotada de um sentido mais ou menos imanente, o que, portanto, leva a uma interpretação do comportamento e da produção midiática privilegiadamente em termos de seus significados ideológicos mais amplos e decisivos, mas sempre de modo apriorístico em referência ao parâmetro teórico definidor da realidade ou seus traços tidos como fundamentais. De acordo com esse modo de pensar, o parâmetro definidor dos sentidos mais decisivos

da (inter)ação comunicacional é aquele que diz respeito ao modo como a produção, as trocas e disputas por significação no ambiente informado pelas mídias se coadunam ou se contrapõem à pressuposta luta social e política por hegemonia ideológica. Ou seja, ao fim e ao cabo, e a despeito de seus muitos e diversos conteúdos, ou das diferentes leituras que possa permitir, a produção midiática como um todo se vê assim reduzida aos sentidos que, "em última instância", se referem às grandes linhas de interpelação ideológica previamente definidas de modo mais ou menos exclusivo e/ou teleológico pela teoria holística e sistêmica de preferência do observador.

Influenciada, inicialmente, pela recepção original, no campo da comunicação social, das grandes matrizes da teoria crítica frankfurtiana e do marxismo gramsciano ou estruturalista[6], mas decisivamente informada, também, pelo contexto altamente desigual e concentrado da economia política da comunicação de massas no Brasil – tal como esse se apresentou a partir do período da chamada abertura política e transição democrática (décadas de 1970 e 1980), e expresso paradigmaticamente em eventos como a campanha das Diretas Já (1983-1984) e as três primeiras eleições presidenciais pós-Ditadura (1989, 1994 e 1998)[7] –, essa linha de recorte por um lado forneceu grandes contribuições substantivas:

> **1)** ao se debruçar sobre a economia política dos meios, investigando temas como os dos padrões de propriedade dos veículos, formas de (des)regulação da comunicação, características e mecanismos responsáveis pela concentração dos veículos mais poderosos em poucas mãos, dimensões da penetração socioeconômica e recepção dos meios e sua produção, entre outros, trazendo ao debate político a necessária informação sobre as condições concretas de operação do mercado comunicacional (BRITTOS; CABRAL, 2008);

6 É claro que aqui faço referência a toda uma célebre tradição de exegese marxista e de seu conceito central de "ideologia", e do papel específico da mídia em sua reprodução, cujos teóricos mais influentes, entre outros, no contexto acadêmico brasileiro da segunda metade do século passado, foram, principalmente, Gramsci (1968) e Althusser (2001).

7 Mas que possivelmente recebeu novo impulso com o desenrolar da atual crise política nacional, cujo início podemos, com alguma dificuldade e risco, datar de 2012, 2013, ou 2014...

2) ao dar estímulo a toda uma tradição cada vez mais aparelhada e metodologicamente sofisticada de análises discursivas e de conteúdo dessa mesma produção midiática, desvendando seus sentidos, suas variações, reiterações e comprometimentos partidários e ideológicos (LIMA, 1996; LIMA 2007);
3) ao incorporar também, como um de seus desdobramentos, a pesquisa e o desvelamento das culturas redacionais predominantes nos principais veículos, assim como das rotinas da produção da informação (TRAVANCAS, 1993) (assim como do conteúdo ficcional midiático, igualmente relevante política e simbolicamente (PORTO, 2002; KORNIS, 2003)).

Por outro lado, como não poderia deixar de ser, essa vertente também demonstrou suas vicissitudes típicas,[8] no modo como:

1) frequentemente incorreu em reducionismos na interpretação dos conteúdos narrativos estudados, e na extrapolação precipitada de seus supostos efeitos de persuasão programática ou ideológica;
2) estimulou a idealização de discursos tidos especularmente como contra-hegemônicos, o que não raro deu margem à proliferação de ressentimentos pela eventual frustração com relação à eficácia política de tais discursos;
3) comprometeu-se com diagnósticos e prescrições normativas ou institucionais para o sistema de mídia que, além de problemáticos, hoje podem se mostrar obsoletos diante das grandes mudanças no mundo da comunicação social;
4) mostrou-se eventualmente incapaz de lidar com as mediações e contradições políticas (partidárias) e ideológicas do discurso midiático "hegemônico";

8 Embora não seja este o espaço de uma resenha crítica da vasta produção nesta tradição, nem se poderia atribuir igualmente a todos os trabalhos adscritos a ela as mesmas vicissitudes, tal como enumeradas em seguida, creio que alguns exemplos das mesmas podem ser facilmente localizados em trabalhos como os de Lima (1996), Moraes et al. (2013), Almeida (2011), Fonseca (2003), sem prejuízo de outras qualidades e méritos dessa produção.

5) restringiu o potencial contra-hegemônico da produção e difusão midiática aos pressupostos (e apostas) de suas próprias teorias normativas, sem dar conta (ou se dar conta) de outras variedades distintas de discurso "contra-hegemônico" que literalmente haveriam de inverter a denúncia ideológica contra seus proponentes originais[9].

Assim, se por um lado se pode dizer que essa tradição de estudos de comunicação política e opinião pública rendeu – e pode seguir rendendo – frutos em matéria de pesquisa substantiva, métodos e técnicas, por outro lado, não parece capaz de superar suas tautologias inerentes, expressas numa concepção reducionista de totalidade hegemônica.

Ora, se a vertente (contra)hegemônica parece, no limite, depositar suas fichas numa aposta mais ou menos teleológica na inevitável superação de um estado de inconsciência com relação a reais e objetivas alternativas de emancipação humana, superação essa que um sistema de comunicação e informação mais plural e ideologicamente equilibrado supostamente acabaria por permitir – com o devido e importante espaço para a manifestação e publicização de tais visões de mundo alternativas – a tradição que aqui reduzimos e nomeamos como a que se constrói em torno da noção ideal de "esfera pública" (HABERMAS, 1984), mas que também poderíamos chamar de "deliberacionista" (CHAMBERS; COSTAIN, 2000), concentraria suas esperanças de emancipação, ou, ao menos, de encaminhamento e resolução mais racionais e legítimos de conflitos e controvérsias, mais ou menos localizados, no próprio potencial de aprimoramento e adaptação mútua de argumentos num debate público, presencial ou virtual – ou seja, também através dos meios e redes de comunicação.

---

9 Não deixa de ser irônico que é a própria matriz conceitual principal da noção de hegemonia, ou seja, a obra de Antonio Gramsci, que passou a ser preferencialmente acusada de "ideológica" e de servir à consagração de outra forma de (contra)hegemonia. Em que pese o exagero, a distorção e a superficialidade com que muitas vezes se erigiu tal espécie de discurso "contra-hegemônico" contra Gramsci e o pensamento de esquerda, não me parece adequado que se omita o risco inerente a toda forma de denúncia ideológica: o de poder ser ela própria reduzida, desconstruída e deslegitimada enquanto exemplo invertido daquilo mesmo que denuncia (a literatura sobre o conceito de ideologia e suas contradições é, obviamente, vastíssima; uma excelente exploração dos clássicos no assunto é a de Ricoeur (1985)). Uma cuidadosa investigação do conceito de contra-hegemonia, seus desdobramentos e suas metamorfoses recentes, se encontra no capítulo seguinte deste livro.

Desde que garantidas, ou ao menos estimuladas, em todo caso, certas precondições de interação discursiva[10].

Assim, as teorias deliberacionistas permitiriam uma interpretação crítica dos processos comunicacionais concretos, e não por acaso frutificaram numa tradição de pesquisas extremamente sofisticada de variadas formas de "esferas públicas". Não somente as que se estabelecem através da prática e consumo das mídias tradicionais e das redes sociais digitais, mas também de meios, canais e espaços de interação e socialização diversos, em abordagens que poderíamos caracterizar como meso ou micropolíticas, qualquer espaço em que se possa ou se pretenda deliberar e decidir sobre práticas coletivas e matéria de interesse de grupos e indivíduos. Isso permitiu também a associação das pesquisas assim fundamentadas aos campos de investigação de formas e processos de mobilização social e participação política (GOMES; MAIA; MARQUES, 2011).

Sem prejuízo das limitações de muitas "esferas públicas" efetivas – assim como a espinhosa questão dos prerrequisitos e competências necessárias à plena participação no debate (YOUNG, 2001) – o fato é que, na pior das hipóteses, as perspectivas de matriz deliberacionista permitem uma aproximação crítica valiosa aos muitos e vários processos empíricos de deliberação.

Já na melhor hipótese, porém, tendem igualmente a reiterar críticas idealistas e destinadas à frustração e ao ressentimento, na medida em que as "esferas públicas" reais se afastam "naturalmente" dos modelos (LATTMAN-WELTMAN, 1996). No limite, pode-se assim deixar de reconhecer a importância ou o potencial de experiências deliberativas com repercussões institucionais, políticas e sociais efetivas, porque, de algum modo – e provavelmente – elas se situam aquém das expectativas e dos mesmos modelos ideais. Não por acaso é possível que grande

10 "Para o modelo da democracia discursiva – ou para empregarmos aquela que vem se tornando a formulação padrão: "democracia deliberativa" – o centro de atenção democrática deve ser a existência de uma arena discursiva que funciona como esfera intermediária entre o Estado e a sociedade. Essa arena há de existir, porque é a concretização do pressuposto que está no coração do deliberacionismo, a saber, de que os cidadãos devem ter a capacidade e a oportunidade de deliberar racional e publicamente sobre as decisões coletivas que os afetam e importam. Em lugar da acomodação entre interesses divergentes, mediante negociação e compromisso, os deliberacionistas acreditam que o meio fundamental para a produção de decisões políticas legítimas é o debate razoável. Em lugar de uma produção exclusivamente privada de decisões, como nas democracias eleitorais, a práxis coletiva da troca de argumentos" (GOMES; MAIA, 2008).

parte das expectativas – infundadas? – com relação ao potencial democrático das novas redes digitais tenham sido especialmente estimuladas por essa corrente de pensamento (BRAGATTO, 2011).

Com efeito, nada parece mais promissor para uma tradição tão comprometida com ideais de elevação através de práticas deliberativas e dialógicas do que o advento de tecnologias capazes de conectar milhões de indivíduos em qualquer parte do globo, em tempo real, permitindo-lhes acessar uma infinidade de informações, nas mais diferentes plataformas e suportes multimídia, minimizando barreiras culturais e idiomáticas, potencializando o acesso a informações de interesse público e dando margem a todo tipo de experimento expressivo, afirmação de identidades e manifestação de demandas. Quase que da noite para o dia, parecem superadas, ou em vias de superação, a unidimensionalidade e o poder unilateral da comunicação mediada tradicionalmente, via imprensa escrita e *broadcasting* eletrônico, em prol de novas formas pulverizadas de interatividade e troca de informação. Não estariam, pois, as "esferas públicas" digitais muito melhor aparelhadas para cumprir as promessas do modelo original?

E algo de similar talvez se pudesse dizer também dos recursos da internet e das novas tecnologias para os cultores da tradição holística da (contra)hegemonia. Mesmo levando-se em conta os vínculos e cumplicidades transnacionais da Rede com os "tentáculos" do capitalismo globalizado, e os efeitos da revolução tecnológica sobre a circulação cada vez mais veloz, incontrolável e desestabilizadora do capital, em suas várias formas, também é possível, não obstante, se nutrir expectativas positivas com relação às possibilidades que as novas mídias proporcionariam para a mobilização de forças contra a "nova ordem mundial".[11] Sem entrar no mérito dos já mencionados problemas possivelmente inerentes a esse tipo de imaginação, ao menos um novo campo de lutas se abre aos batalhadores da arena ideológica. Talvez até com a promessa de solução para velhos dilemas da mobilização contra-hegemônica...[12]

11 De fato, basta pensar em fenômenos como as "ocupações", a Primavera Árabe ou os movimentos de "indignados" no mundo todo (e no Brasil também) (Ver, por exemplo, Filiu (2011) e Napolitano, Vicente e Soares (2017)).

12 Como, por exemplo, a velha e boa "lei de ferro das oligarquias" de Robert Michels.

Já no que diz respeito à vertente das análises da mídia em interação com o sistema representativo e o impacto trazido pelas novas mídias, também é possível contabilizar-se saldos positivos, ou tidos como potencialmente positivos. A Rede pode, por exemplo, também conter apostas no sentido de combate a males presumidos do sistema, como a apatia e o baixo comparecimento eleitoral, ou a distância entre partidos e candidatos, de um lado, e seus eleitores, de outro, talvez até facilitando uma maior participação popular na formação de chapas e plataformas e na oxigenação da vida partidária. E por que não em favor, inclusive, de novos ou melhores mecanismos de *accountability* vertical, estreitando a comunicação entre representados e representantes.

Assim, finalmente, chegamos ao terceiro tipo, aquele que parece o menos "contaminado" por expectativas algo utópicas ou talvez irreais: o nível aparentemente descritivo das análises sobre a oferta e os modos de operação de subsídios informacionais para as escolhas políticas individuais (em particular, a eleitoral). Refiro-me às análises de conteúdo, de discurso, de enquadramentos, de valências, de recepção, e de formação da agenda política mais ou menos conjuntural, que procuram dar conta da sistematicidade, sentidos e limitações do estoque mais conspícuo de informação política acessível – e potencialmente influente – para os tomadores de decisão. Com efeito, estamos aqui diante de um universo por vezes extremamente sofisticado e especializado de pesquisas empíricas sistemáticas que, muitas vezes, e de fato, são capazes de nos brindar com imagens detalhadas e esclarecedoras de processos conjunturais e achados importantes sobre o comportamento político informado midiaticamente[13].

Ocorre, contudo, que sua aparente (auto)limitação descritiva pode ser uma das maiores desvantagens dessa abordagem (também a mais ortodoxa em matéria de ciência política). Pois enquanto as duas primeiras vertentes mencionadas acima deixam claros os seus pressupostos e comprometimentos normativos – favorecendo, portanto, que, uma vez controlados os mesmos, a pesquisa possa seguir adiante, e, às vezes, de modo relativamente profícuo – aqui o pior

13 Uma boa e recente amostra dessa vasta produção nacional – herdeira das tradições pioneiras da pesquisa sobre mídia e comportamento eleitoral mencionadas acima – se encontra em Aldè e Borba (2017). Outros títulos dessa vertente no Brasil: Aldè (2005), Figueiredo (2007).

que pode acontecer é justamente o contrabando mais ou menos ingênuo de pressupostos não devidamente controlados criticamente pelo investigador, enviesando totalmente a pesquisa, já que nada parece menos sujeito a compromissos idealizados do que uma boa e rigorosa pesquisa de evidências e dados controlados, sobre, por exemplo, como determinados grupos de eleitores se valeram de informações obtidas via mídias para subsidiar suas escolhas.

A coisa se complica, portanto, quando a partir de tais dados e resultados o pesquisador pretende se alçar um pouco acima do plano mais instrumental da descrição comportamental e se aproxima de questões mais complexas (e, acredito, mais relevantes): por exemplo, do tipo que questiona se é possível concluir, e até que ponto, ou em que aspectos, se o acesso a tal ou qual fonte de informação permite ao cidadão uma escolha mais condizente com seu interesse, ou da comunidade da qual faz parte. Afinal, para além de um conhecimento teórico e prático sobre como funcionam processos de absorção de informações políticas, trata-se ou não de saber que diferença isso faz para os rumos da democracia e desempenho de suas instituições.

Observe-se, por exemplo, os problemas relacionados ao que poderíamos chamar de síndrome da busca pelo "cidadão bem informado" ou cognitivamente "sofisticado": a tentativa de se presumir um estoque padrão, mais ou menos mínimo, de conhecimento sobre as regras do jogo, os papéis das instituições, a oferta de candidatos e suas filiações partidárias e/ou programáticas, a agenda principal de *issues* de campanha, etc., que permitiriam uma escolha minimamente racional e fundamentada. Mesmo contornando-se as dificuldades com a discutível tentativa de aferição dos graus de sofisticação cognitiva do eleitor com base em indicadores socioculturais problemáticos (FREIRE; MASSON; TURGEON, 2018), a questão-chave segue sendo a mesma: o que fazer de tais competências e capacidades sociologicamente distribuídas (ou concentradas), de tais estoques genéricos de informação? Nada disso permite deduzir uma escolha condizente com o também pressuposto interesse real do cidadão.

A princípio, numa perspectiva exclusivamente instrumental e descritiva, não seria necessariamente nada de tão trágico se não pudéssemos fazê-lo (afinal, trata-se apenas de entender como as coisas funcionam, certo?).

Mas como pretender então avaliar criticamente a intervenção midiática efetiva e as características do sistema de comunicação, com base em tais pressupostos? Que diferença faz, portanto, se determinadas intervenções simbólicas e narrativas sobre a realidade política, ou alguns de seus aspectos, feitas por este ou aquele ator ou agência do universo midiático, detêm maior ou menor poder de persuasão e influência?

Sem dúvida que podemos interpretar sem maiores dificuldades – somente correndo "alguns" riscos de reducionismo – quais os sentidos ou conteúdos predominantes da intervenção política e ideológica midiática, ou seu caráter (proto)partidário, ou ainda seu nível de paralelismo político. Também podemos observar e até certo ponto controlar como são recebidos e reprocessados os seus conteúdos em determinados ambientes. E podemos supor seus efeitos mais ou menos fortes e mais ou menos genéricos de influência geral sobre a agenda e a temperatura dos embates políticos.

Mas não podemos prever que usos se farão de tais recursos e conteúdos, ou seja, que consequências políticas o consumo dessas informações ou as interações comunicacionais terão em determinadas conjunturas e contextos. Mesmo que possamos experimentar tais processos com grupos pequenos e em ambientes controlados, não podemos extrapolar ou generalizar os resultados, nem prever como os mesmos recursos e conteúdos atuariam em outros contextos diferentes. Ainda mais quando acreditamos que a História só se repete (se é que o faz) em termos genéricos e aproximados, e que cada processo – uma eleição, por exemplo – é sempre único e, no limite, irredutível. Na verdade, a própria noção de que se possa tratar de um mesmo conteúdo informativo parece ignorar o fato de que mesmo que pudéssemos reduzir a polissemia da emissão e das múltiplas formas de recepção possíveis, não poderia mesmo existir tal fixidez e univocidade de conteúdos supostamente iguais a si mesmos, uma vez alterado o seu contexto de emissão e recepção.

Assim, os conteúdos denotativo e conotativo das emissões podem nos parecer claros e óbvios, mas é justamente aí que mora o grande risco. O de que o observador se veja tentado a impor sua hermenêutica, mais ou menos autoconsciente e teoricamente con-

trolada, ao que supõe seja o mesmo estoque informacional de acesso ao seu "nativo" ou objeto de interpretação: o cidadão decisor.

Seja como for, não cabe aqui propriamente fazer o inventário minucioso dos méritos, vicissitudes, resultados e dividendos metodológicos e substantivos de cada uma dessas abordagens que, sem dúvida alguma, são grandes e estimulantes.

Mas sim apontar os problemas teóricos de fundo que as informam e que parecem desafiar a todas num contexto como o atual.

Em poucas linhas, diria que o problema fundamental se encontra no fato de que todas as três pressupõem compromissos com a expectativa de que, de um modo ou de outro, processos comunicacionais favoreçam a racionalização – e *pour cause*, efeitos positivos – da interação política e social. Quer dizer, partem explícita ou implicitamente, de modo mais ou menos autoconsciente, do pressuposto normativo de que seja qual for o entendimento que façam do conceito de "democracia" – liberal, socialista, "forte", "fraca", minimalista ou maximalista, etc. – este regime dependeria, obviamente, entre outros fatores possíveis, de formas abrangentes, diversificadas e confiáveis de comunicação e acessibilidade massiva a informações de qualidade. Mas que, fundamentalmente, se os sistemas comunicacionais vigentes, se o aparato midiático existente, não atenderem a tais expectativas, isso se deve a desvios da norma: seja por manipulação ideológica mais ou menos hegemônica, desvirtuamentos da esfera pública, ou desinformação do eleitor (à qual podem ser associadas também eventuais disfuncionalidades institucionais). São todas essas vertentes oriundas (ou variantes), de um modo ou de outro, de tradições liberais e (pós)iluministas, que apostam não somente no potencial construtivo da racionalidade individual como também na sua capacidade de elevação ou articulação não contraditória em planos sociais e coletivos mais amplos[14].

14 Também não podemos por ora explorar as (boas) razões históricas que nos legaram todas essas ricas e basilares tradições de compreensão da comunicação política e da formação da opinião pública democráticas (preferia dizer, mitologias democráticas), e porque é tão difícil pensar fora de tais enquadramentos (para usar um termo popular entre os comunicólogos políticos). Tive a oportunidade de explorar um pouco esse território em Lattman-Weltman (2017).

Limito-me aqui apenas a enfatizar o quanto tais desvios parecem constituir cada vez mais a norma. Ou seja, as abordagens aqui descritas certamente têm permitido e estimulado todo um campo de pesquisas sólidas e relevantes, assim como uma "profilática" ação crítica. Mas afora o seu poder de descrição verossímil, denúncia e confrontação ideal diante da realidade, não parecem capazes de dar conta do contexto atual não apenas do campo da comunicação política e da formação da opinião pública, mas também da própria crise maior das instituições políticas democráticas contemporâneas, e de seus papéis nesta última.

Comunicação e crise

Quando falamos de contexto atual me refiro inequivocamente ao desafio colocado especificamente pela revolução tecnológica em curso e pelas novas condições de acesso ao que se pode entender como disputas de sentido – hegemônicos ou não –, às novas "esferas públicas" digitais e à cada vez mais problemática (ou desacreditada) racionalidade das urnas. Das contradições flagrantes entre um indubitável contexto de democratização da capacidade de consumir e (re) processar informações, em inéditas escala e oferta de recursos – com o suporte da Internet e dos dispositivos digitais móveis –, e o que podem ser déficits crescentes de comunicação, se ainda entendemos este último termo como sinônimo de intercâmbio simbólico efetivo, de troca de perspectivas e experiências, mas acima de tudo de reflexividade, atenção à voz e ao olhar do outro, capacidade de escuta, aprendizado e refinamento da própria expressão e argumentação.

Com efeito, é como se através do que pode ser e já foi subentendido como mais comunicação – enquanto sinônimo de mais pluralismo, maior transparência, mais ampla acessibilidade – a inédita democratização da participação comunicativa nas novas redes e esferas produzisse arremedos de contra-hegemonias sim, mas decididamente antidemocráticas, cada vez menos racionalidade e mais interdição ao diálogo, além de menos credibilidade à informação política relevante.

De fato, a questão agora parece ser a de compreender como:

1) tudo nos leva a crer que, sem prejuízo de eventuais efeitos virtuosos localizados (MARTUCCELLI, 2015; PETTINGILL, 2007),[15] os efeitos mais conspícuos do acesso massificado não só à informação, mas também à reprodução customizada – com todos os recursos interativos e multimídia das novas redes – reduzem, paradoxalmente, por saturação, a credibilidade da informação a pouco mais do que nada, assim como a legitimidade das eleições e demais instituições democráticas parecem descer pelo ralo da desconfiança generalizada, com efeitos panópticos cada vez mais perversos e com a possível neutralização de qualquer função virtuosa para a *accountability* (LATTMAN-WELTMAN, 2017);

2) as novas formas de "esferas públicas plebeias", ou "plebiscitário-aclamativas" (HABERMAS, 1984) estimuladas tanto pelas mídias tradicionais quanto pelas novas redes sociais, parecem eliminar senão a possibilidade, ao menos qualquer relevância de esferas públicas mais racionais (para nem falar de 'emancipação');

3) a exploração econômica e a desigualdade social parecem se ampliar, assim como os mecanismos que facultariam ao poder econômico (transnacional) a captura das instituições do Estado – que poderiam contrabalançar o jogo, como no passado recente, antes da crise do *welfare state* social-democrata – e tudo isso de modo talvez até independente de disputas ideológicas ou ressignificativas no alto plano das hegemonias e contra-hegemonias.

Em primeiro lugar, há que se atentar para o fato de que quando falamos de visões de mundo e experiências comunicacionais, a soma das mesmas partes não necessariamente resulta no mesmo todo. Absolutamente. Os modos de interpretação dos conteúdos concretos da experiência social recortados, reproduzidos e repercutidos pela mídia não conduzem – nem necessariamente pressupõem – de modo algum uma mesma configuração holística, se é que conduzem ou precisam conduzir a qualquer síntese, tese ou antítese,

15 E sem menosprezar outras variáveis políticas importantes (SCHMITTER, 2019).

de maior magnitude ou sentido imanente (ou transcendental). Pelo contrário. Diante da proliferação virótica de perspectivas e modos de construção e desconstrução de fatos e versões – favorecidos pela massificação das novas tecnologias de comunicação e seu impacto sobre as mais antigas –, quanto mais sofisticadas ou dependentes de teorização complementar, menos poder persuasório e valor de uso parecem ter as narrativas (contra)hegemônicas holísticas. Nesse mundo de *likes* e "memes", somente "totalidades" muito simples (ou simplórias) e maniqueístas parecem ter vez.

Na verdade, suspeita-se cada vez mais que a dominação e a exploração prescindam crescentemente de algo como "hegemonia" ideológica. Seus mecanismos parecem se valer da crise geral de legitimação das instituições democráticas para atuar desembaraçadamente em prol de "seus" interesses, sem maiores concessões. E nesse sentido, prescindiriam da própria "opinião pública", ou de novas formas de legitimação. O que por outro lado também as liberariam de depender consideravelmente das próprias mídias, tradicionais ou não, as quais agora poderiam "comprar" e manipular a céu aberto.

A rigor, o mote da "hegemonia", ou "contra-hegemonia", só parece ainda caber nos anseios de resistência e construção de alguma frente que pudesse talvez resgatar os outrora menosprezados ou desprezados valores liberais-democráticos do velho Estado de Direito burguês. Aqui talvez ainda fosse possível encontrar algum respaldo nos antigos cânones (e interesses conservadores mais perenes) da velha grande mídia e de seu ventríloquo principal: o chamado *establishment*. Mas o que estes parecem ainda capazes de fomentar com uma das mãos eles mesmos tiram com a outra: a chamada legitimidade (das instituições) e a credibilidade (da informação). Quer dizer: estes reis estão completamente nus e nem parecem mais fazer questão de cobrir-se com qualquer manto, andrajo ou disfarce.

E assim como a (contra)hegemonia parece ferida de morte, também o grande ideal de uma "esfera pública burguesa de pessoas racionais", soa condenado. Ele certamente ainda pode sobreviver e inspirar num plano micro ou meso, mas o que realmente temos hoje se assemelha muito mais a 'n' "esferas públicas plebeias", e "plebiscitário-aclamativas": espaços de reciclagem acrítica de estereótipos e

preconceitos, de um lado, e afirmação e reafirmação solipsista de claques, tribos, ou "igrejinhas"[16], e seus slogans. Na verdade, as novas redes e suas bolhas autocentradas, seja por efeito de algoritmos, seja por exacerbação de políticas de identidade e reconhecimento, favorecem muito mais a fragmentação e o fechamento das esferas e a inviabilização de qualquer simulacro de algo maior. Mesmo a grande mídia tradicional – que outrora foi um dos espaços de atualização ao menos do ideal da esfera pública – hoje se afunda em sua crise de credibilidade (que segue dialeticamente a sua crise econômica). E nem os esforços, aqui e acolá, em matéria de resgate de um jornalismo comprometido com a deontologia clássica do *métier* – ou, por exemplo, em iniciativas de *fact-checking* – parecem capazes de resistir à tsunami de saturação e perda de legitimidade e de valor de uso da notícia.

Por isso mesmo, os efeitos sobre a (de)formação da agenda pública via mídia, não perdem seu valor e importância como objeto de pesquisa e análise. Até como campo de diagnóstico e acompanhamento de todos os processos – relativamente entrópicos, ou distópicos – mencionados.

Mas como já expusemos acima, a coisa se complica na medida em que se extrapolem tais achados sobre a oferta midiática, pressupondo conexões causais mais ou menos imediatas entre as emissões e sua recepção, ou dando margem a conclusões normativamente comprometidas (e não propriamente controladas) acerca do comportamento do cidadão assim informado – ou desinformado – e suas consequências para o funcionamento ou "qualidade" da democracia. Em especial, em torno de ficções como as do "cidadão bem-informado", ou mais "sofisticado", que vota "melhor" do que outros. O risco aqui, além do elitismo e da potencial demofobia, é apostar na racionalidade coletiva como consequente, e de modo não contraditório, à racionalidade individual, e atribuir ao processo político como um todo – por exemplo, uma eleição, ou deliberação – uma coerência e consistência que ele muito provavelmente pode não possuir.

De certo modo, uma eleição também se constitui num caso extremamente problemático de ação coletiva, já que da agregação dos

16 Como diria o velho e maltratado Gramsci (1968).

milhares ou milhões de votos individuais depende a escolha dos supostamente melhores candidatos e/ou plataformas. Ocorre, porém, que o paradoxo da carona se apresenta aqui de modo particularmente dramático, pois de que vale se engajar, se informar e ponderar conscienciosamente as alternativas e votar se a resultante vai depender de uma infinidade de outras opções individuais sobre as quais dificilmente teremos qualquer possibilidade de exercer maior controle ou decisiva influência (os militantes, os jornalistas e "formadores" de opinião, e até os agenciadores de robôs da Rede que o digam)?

Com efeito, não surpreende que se possa considerar uma eleição hoje, em democracias como a nossa, uma verdadeira loteria. Mais ou menos como uma disputa de pênaltis em jogo decisivo: afinal, de que adianta um jogador consciencioso se preparar toda a semana antes da decisão, treinar com afinco e até estudar os hábitos do goleiro adversário, se basta que companheiros seus, por displicência ou azar, errem as suas cobranças para por tudo a perder? Sem dúvida que um ou mais batedores bem treinados são melhores do que nenhum; mas compare-se o número de jogadores de um time de futebol com um eleitorado regular de qualquer uma de nossas eleições e pergunte-se: vale a pena o esforço para ser um cidadão bem informado ou sofisticado? Faz algum sentido apostar nossas fichas democráticas e nosso futuro enquanto coletividade na dependência de um prerrequisito como esse? E não é um pouco demais esperar que meios de comunicação éticos ou ideologicamente adequados, ou ainda esferas públicas "autênticas" deem conta da "tarefa" de preparar os "artilheiros"? (certamente é muito mais simples e possivelmente recompensador – senão mesmo mais "racional" – aderir sem maiores riscos às corridas de cavalos eleitorais; ou à legião de eleitores do tipo "flamenguistas genéricos", que escolhem seu "time" *par défaut*).

A essa altura, então, é inevitável perguntar: qual o sentido de se ater rigorosamente ao ideal ou ao *telos* da informação precisa ou adequada como subsídio *sine qua nom* do "voto consciente" e da eleição efetivamente representativa?

Na verdade, todas as três vertentes espelham, cada uma a seu modo, ou em seu nível, a mesma atribuição normativa de racionalidade ao real, o que pode até ser, no limite, plausível (e sedutor) – ou seja,

no plano filosófico ideal de alguma "astúcia da Razão". Mas isso, além de arriscado e potencialmente frustrante, nunca deve ser confundido com a falível e enganosa razão individual. Seja a do cidadão/eleitor/decisor público, seja a do observador e cientista, que não raro se projeta no seu objeto, com base na sua própria informação e perspectiva.

Em outras palavras, é justamente a reiteração da promessa de sentido entre o que sabemos do mundo através do acesso à informação e o que supomos seja a ação consequente a partir de tal "conhecimento" – mas também levando em conta o que projetamos como sendo o interesse primordial do outro, sociológica, cultural e politicamente condicionado – que se encontra, ao mesmo tempo, a grande promessa da análise política da comunicação e da opinião pública, e sua negação ou armadilha.

Não creio, portanto, que possamos a rigor abrir mão de tal pressuposto de sentido – na prática, de racionalidade. Mas também não vamos muito longe se não reconhecermos o seu limite e risco.

De qualquer modo, talvez o maior benefício que o estudo dos meios e processos de comunicação possa trazer à ciência política contemporânea seja o de mostrar de modo cada vez mais evidente algo que muitos dos antigos pensadores políticos do passado sempre tinham em mente – e que a institucionalização da disciplina contemporaneamente à relativa hegemonia normativa da democracia moderna parece ter nos conduzido a esquecer: é que não parecer haver nada, nenhuma engenharia institucional, nenhuma cultura política mais adequada, nenhum apelo imanente ou transcendente à "Razão", ou à "vontade geral", que seja capaz de por si só, ou em simples associação, exorcizar os processos entrópicos, ou distópicos, que não somente o funcionamento das instituições, mas em particular a revolução dos modos de comunicação e de mobilização política podem eventualmente produzir, a despeito de todo o inegável e vastíssimo conhecimento que já se pode acumular na disciplina e de tantas forças e recursos que ainda se possa mobilizar a respeito[17].

17 Na verdade, como já enfatizamos anteriormente, apesar de suas características históricas e tecnológicas específicas, o atual processo de revolução tecnológica compartilha com outros que o precederam no passado – como a revolução gutenberguiana – poderes semelhantes de desequilíbrio cognitivo, ideológico e político abrangentes (BARBIER, 2018).

Quer dizer: o compromisso científico, histórica e academicamente institucionalizado, com a produção de um conhecimento destinado ao aprimoramento e à melhoria da experiência política concreta – e que hoje se desenvolve e esbate-se em torno da democracia contemporânea, suas propriedades e seus destinos – parece cada vez menos capaz de disfarçar sua perplexidade diante do contexto atual, e dar conta de uma realidade cada vez mais distante e desafiadora de qualquer otimismo consequente em relação ao desempenho de tais regimes e sua capacidade de resolução de problemas (e sem esquecer, é claro, da carência ainda mais grave de alternativas a ela que possam, razoavelmente, ser levadas a sério, ou com o mínimo de crédito utópico; tal como no passado não tão distante).

Assim, mesmo que todas as grandes matrizes de interpretação da comunicação política e dos processos de formação da opinião pública exponham a céu aberto os seus limites e aporias, algo me diz que isso ainda é melhor – ou menos enganador – do que um possível triunfalismo, ou ao menos, certa impassividade, diante dos acontecimentos dos últimos dez ou cinco anos, no Brasil e no mundo.

Ou seja, reconhecendo a dialética inerente à dicotomia sugerida por Eco, aqui também parece que o momento não estimula qualquer despolarização entre "apocalípticos" e "integrados". E mesmo que a primeira posição siga podendo ser acusada de elitismo e de nutrir nostalgias infundadas, a segunda parece igualmente difícil de convencer.

Afinal, se o rei e o próprio reino estão mesmo constrangedoramente nus, talvez fique mais fácil de se ver (e se admitir) através das telas, telinhas ou redes de comunicação onipresentes do momento.

Referências

ALBUQUERQUE, A. **Aqui você vê a verdade na tv:** a propaganda política na televisão. Niterói: MCII/UFF, 1999.

ALDÈ, A. **A construção da política.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ALDÈ, A.; BORBA, F. (orgs.). **Eleições, opinião pública e comunicação política no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: UERJ, 2017.

ALMEIDA, J. A relação entre mídia e sociedade civil em Gramsci. **Revista Compolítica**, v. 1, n. 1, 2011, p. 119-132.

ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos de Estado.** Rio de Janeiro: Graal, 2001.

AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. (Orgs.). **A ciência política no Brasil (1990-2015)**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

AZEVEDO, F.; LATTMAN-WELTMAN, F. Comunicação política e opinião pública. In: HOLANDA, C.; VEIGA, L.; AMARAL, O. (Orgs.). **A Constituição de 88 - trinta anos depois.** Curitiba: Ed. UFPR, 2018.

BARBIER, F. **A Europa de Gutenberg:** o livro e a invenção da modernidade ocidental (Séculos XIII-XVI). São Paulo: Edusp, 2018.

BRAGATTO, R. Democracia e internet: apontamentos para a sistematização dos estudos da área. **Revista Compolítica**, v. 2, n. 1, p. 132-163, set./out. 2011.

BRITTOS, V.; CABRAL, A. (Orgs.). **Economia política da comunicação:** interfaces brasileiras. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

CHAMBERS, S.; COSTAIN, A. (Orgs.) **Deliberation, democracy and the media.** Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

COIMBRA, M. A mídia teve algum papel durante o processo eleitoral de 2006? In: LIMA, V. (Org.). **A mídia nas eleições de 2006.** São Paulo: Perseu Abramo, 2007.

ECO, U. **Apocalípticos e integrados.** São Paulo: Perspectiva, 1968.

FAUSTO NETO, A. O presidente na televisão. **Comunicação & Política**, v. 9, n. 11, p. 7-27, 1990.

FIGUEIREDO, M. Intenção de voto e propaganda política: efeitos da propaganda eleitoral. **Logos**, v. 27, p. 8-20, p. 2007.

FILIU, J. **The Arab Revolution:** ten lessons from the democratic uprising. New York: Oxford University Press, 2011.

FONSECA, F. A grande imprensa e a construção da agenda ultraliberal na 'Nova República'. **Estudos Históricos**, v. 31, p. 83-105, 2003.

FREIRE, A; MASSON, P.; TURGEON, M. E se soubéssemos mais? Simulando os votos e as opiniões dos eleitores mais informados no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 67, p. 39-66, 2018.

GOMES, W.; MAIA, R. (2008). **Comunicação e democracia:** problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

GOMES, W., MAIA, R.; MARQUES, F. (Orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2001.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GUIMARÃES, C. Meios de comunicação de massas e eleições: um experimento brasileiro. **Comunicação & Política**, v. 9, p. 231-242, 1989.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

KATZ, E.; LAZARSFELD, P. **Personal Influence:** the part played by people in the flow of mass communication. New York: The Free Press, 1995.

KORNIS, M. A. Ficção televisiva e identidade nacional: anos dourados e a retomada da democracia. In: ABREU, A.; LATTMAN-WELTMAN, F.; KORNIS, M. A. **Mídia e política no Brasil:** jornalismo e ficção. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

LATTMAN-WELTMAN, F. A esfera pública: do conceito à palavra de ordem – notas para uma alternativa pragmatista de intervenção na comunicação política brasileira. **Comunicação & Política**, v. 3, n. 1, 1996.

LATTMAN-WELTMAN, F. Mídia e transição democrática: a (des)institucionalização do pan-óptico no Brasil. In: ABREU, A.; LATTMAN-WELTMAN, F.; KORNIS, M. A. **Mídia e política no Brasil:** jornalismo e ficção. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

LATTMAN-WELTMAN, F. Comunicação, opacidade e crise política (ou, Mitologias: eu quero uma pra viver!). In: NAPOLITANO, C.; VICENTE, M.; SOARES, M. (Orgs.). **Comunicação e cidadania política**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

LATTMAN-WELTMAN, F. Desventuras da influência política midiática no Brasil pós-1988: uma teoria da demanda por informação política. **Opinião Pública**, v. 24, n. 2, p. 239-269, 2018.

LIMA, V. The state, television and political power in Brazil. **Critical Studies in Mass Communication**, v. 5, n. 2, p. 108-128, 1988.

LIMA, V. Os mídia e o cenário de representação da política. **Lua Nova**, v. 38, p. 239-271, 1996.

LIMA, V. (Org.). **A mídia nas eleições de 2006.** São Paulo: Perseu Abramo, 2007.

LIPPMAN, W. **Public opinion.** New York: Harcourt, Brace & Co, 1922.

MARTUCCELLI, D. Esfera pública, movimentos sociais e juventude. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (Orgs.) **Internet e mobilizações sociais:** transformações do espaço público e da sociedade civil. São Paulo: KAS/Plataforma Democrática, 2015.

MIGUEL, L. Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação. **BIB** – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, v. 49, p. 41-77, 2000.

MORAES, D.; RAMONET, L.; SERRANO, P. (Orgs.). **Mídia, poder e contrapoder:** da concentração monopólica à democratização da informação. São Paulo: Boitempo, 2013.

NAPOLITANO, C.; VICENTE, M.; SOARES, M. (Orgs.). **Comunicação e cidadania política.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

PARK, R. The natural history of the newspaper. In: SCHRAMM, W. (Org.). **Mass communication**. Urbana: University of Illinois Press, 1960.

PETTINGILL, L. Engagement 2.0? How the new digital media can invigorate civic engagement. **The GoodWork Project**. Harvard University, *paper* avulso, 2007.

PORTO, M. Telenovelas e controvérsias políticas: interpretações da audiência sobre Terra Nostra. **Paper apresentado ao XI Encontro da Compós**. Rio de Janeiro, jun/2002, mimeo, 2002.

RICOUER, P. **Lectures on ideology and utopia.** New York: Columbia University Press, 1985.

RUBIM, A. Comunicação, espaço público e eleições presidenciais. **Comunicação & Política**, v. 9, n. 2, p. 7-21. 1989.

SCHMITTER, P. The vices and virtues of "populisms". **European University Institute**, *paper* avulso, fev. 2019.

TRAVANCAS, I. **O mundo dos jornalistas.** São Paulo: Summus, 1993.

WAISBORD, S. **Watchdog journalism in South America.** New York: Columbia University Press, 2000.

YOUNG, I. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUZA, J. (Org.).**Democracia Hoje:** novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora UnB, 2001.

7. CONTRAPÚBLICOS E OS NOVOS CONFLITOS NA ESFERA PÚBLICA[1]

Rúrion Melo[2]

Introdução

Apesar da pluralidade e diversidade da tradição intelectual conhecida como Teoria Crítica, a relação de suas categorias normativas com diagnósticos sociais é um dos aspectos mais importantes e complexos. Na verdade, a forma com que a teoria se relaciona com processos sociais tem consequências significativas para o conjunto de seu propósito crítico (MELO, 2017a). O presente texto procura compreender indiretamente a fundamentação e os usos de conceitos críticos e normativos a partir de sua relação com a pesquisa social. Conceitos críticos precisam ser renovados, considerando os contextos sociais e políticos de disputa que buscam compreender. Tendo isso em vista, eu gostaria de analisar os diferentes usos do conceito de esfera pública, mais especificamente o conceito de *contrapúblico*, um conceito que tem se mostrado muito frutífero para as investigações sobre novos conflitos sociais e adequadamente poroso para abarcar diferentes dinâmicas políticas.

---

1 O presente texto é resultado de pesquisas sobre esfera pública e cultura política que fazem parte do Projeto Temático Fapesp "Esfera pública e a reconstrução: Constituição de um paradigma reconstrutivo no campo da Teoria Crítica", desenvolvido pelo Núcleo Direito e Democracia no Cebrap. Agradeço especialmente a Fabiola Fanti e a Jonas Medeiros pela leitura atenta da primeira versão e pelas sugestões que me foram endereçadas.

2 Professor do Departamento de Ciência Política da USP e pesquisador do Cebrap.

O conceito alternativo de "contrapúblico subalterno", desenvolvido por Nancy Fraser, abriu novas possibilidades para a utilização da categoria de esfera pública em investigações sobre as lutas políticas e sociais de grupos subalternos, representados, segundo a autora, principalmente pelas questões do feminismo, do racismo e da sexualidade. Pretendo mostrar como o conceito de contrapúblico passou a ser empregado atualmente de maneira variada, contribuindo assim para investigações e pesquisas sobre novos conflitos políticos e sociais. No entanto, a relação com os diagnósticos políticos recentes fez com que o conceito de contrapúblico passasse a ser utilizado tanto para disputas de grupos considerados progressistas quanto para grupos conservadores, atualmente denominados muitas vezes pelo nome geral de "nova direita", que se autocompreendem também como contrapúblico em determinado contexto.

Essa possibilidade de abarcar grupos com espectro ideológicos e temáticos diversos marca a recepção do conceito no Brasil. Se teorias da esfera pública já eram comumente utilizadas em estudos locais da sociologia, história e ciência política, o conceito de contrapúblico ajudou a enriquecer os diagnósticos sobre processos sociais e políticos no contexto brasileiro. O conceito permitiu delinear disputas de poder e lutas emancipatórias na formação da nossa esfera pública brasileira, desde discursos abolicionistas, passando pela tematização de setores populares subalternos (negros, mulheres, camponeses, trabalhadores urbanos), a formação de nossa sociedade civil e formas mais porosas de participação institucionalizada, bem como modos coletivamente auto-organizados de constituição política e de ação direta (com novas configurações do feminismo e das lutas antirracistas, movimentos estudantis e grupos com pautas conservadoras).

Mas o que afinal distingue entre si esses contrapúblicos? Isso diz respeito somente à sua condição social ou à sua orientação política e ideológica? O conceito depende da relação com políticas "culturais" de reconhecimento ou também abarca as pautas sociais redistributivas? Ou os contrapúblicos se diferenciam em razão de suas experiências sociais de dominação? Mas em que sentido é possível falar que há relação entre dominação e a constituição de um contrapúblico? E o conceito de contrapúblico deixa de ser uma ca-

tegoria crítica porque não se aplicaria somente a grupos sociais com orientações progressistas? Apenas uma investigação voltada à dinâmica das disputas na esfera pública – e não uma análise meramente abstrata – poderia ajudar a responder tais questões.

Com o intuito de demonstrar que o potencial crítico de um conceito também depende de sua capacidade para se adaptar a disputas concretas, pretendo apresentar alguns dos recentes usos do conceito de contrapúblico. Na primeira seção, analisarei o conceito de "contrapúblico subalterno" tal como formulado por Nancy Fraser, conceito que teria permitido, no quadro do debate em torno da teoria habermasiana da esfera pública, incluir o caráter mais plural e contra-hegemônico dos novos movimentos sociais (I). Em seguida, procurarei mostrar que, mesmo tendo Fraser abandonado o conceito de contrapúblico subalterno na atualização de seus diagnósticos, uma outra literatura foi mostrando que o conceito de contrapúblico poderia ser utilizado de maneira variada para identificar não somente grupos progressistas, mas também conservadores. Neste ponto, sublinho que o conceito, mesmo nessa diferente utilização, não perdeu seu papel crítico, ampliando seus sentidos e sendo de fundamental importância para a produção de novos diagnósticos de tempo (II). No nosso terceiro e último passo, apresento algumas problematizações mais gerais do uso do conceito com referência ao contexto brasileiro, fazendo também alusão a pesquisas empíricas recentes nas quais a dinâmica dos diferentes contrapúblicos é reconstruída a partir de diferentes conflitos na esfera pública. Pretendo mostrar que os usos do conceito no Brasil não se restringiram à formulação original empregada por Fraser. Diferentes contextos históricos e políticos necessitaram de formulações multifacetadas, de modo que o sentido progressista inicial, ainda importante para uma diversidade de pesquisas, conviveu lado a lado com caracterizações conservadoras da formação de outros contrapúblicos (III).

Nancy Fraser e a formulação do conceito de contrapúblicos subalternos

O conceito de esfera pública sofreu importantes modificações no debate contemporâneo (STRUM, 1994; GRISPRUD, 2010). Antes considerada uma categoria crítica, ao longo do tempo ela passou a ser denunciada por ser cega a diferentes formas de dominação, pouco inclusiva e pouco plural. Se retomarmos brevemente o tipo de crítica levantada há muito tempo contra o conceito, sobretudo na versão apresentada no clássico livro de Habermas, *Mudança estrutural da esfera pública*, poderemos entender quais foram os limites conceituais apontados nesse debate.

O intuito de Habermas, em seu livro publicado originalmente no ano de 1962, foi elaborar uma investigação das tendências históricas da esfera pública como uma categoria burguesa, dos séculos XVII até meados do século XX na Inglaterra, França e Alemanha. Ele expõe seu surgimento no contexto liberal junto à formação de um "público de pessoas privadas que discutem mediante razões" (HABERMAS, 2014, p. 91), investigando suas transformações posteriores no quadro do Estado de bem-estar social. Sua finalidade não é apenas a da descrição histórica (ainda que a grande totalidade do livro esteja baseada na reconstrução histórica), mas também mostrar de onde surgiram os ideais burgueses emancipatórios atrelados à ideia de democracia como autodeterminação e autogoverno político de cidadãos livres e iguais (Idem, § 13). Além disso, a tese central do livro não consiste na apresentação e defesa desses critérios normativos de inclusão e igualdade cidadãs que a esfera pública representa, mas acima de tudo consistia em mostrar sua *decadência* nas condições das democracias de massa e do Estado de bem-estar. O livro foi escrito sob o paradigma da crítica da ideologia, e é precisamente o próprio conceito de esfera pública que é denunciado por Habermas quando passa a conter um uso ideológico nas condições de classe do capitalismo contemporâneo. Em todo caso, o autor mostra que, desde suas origens, a esfera pública tinha o intuito de representar de alguma forma os princípios normativos de inclusão, igualdade e participação que marcariam o projeto de uma cidadania

democrática e estabeleceriam os critérios críticos mais centrais da legitimidade política na modernidade.

Dada a importância do livro de Habermas e todos os seus desdobramentos (inclusive no interior do desenvolvimento de sua própria teoria), limito-me aqui a indicar os principais pontos de desacordo em torno da reconstituição histórica apresentada[3]. Em geral, tais críticas sublinham pressupostos históricos insuficientes, porque parciais, uma vez que Habermas teria reduzido o conceito à realidade da sociedade civil burguesa em um período de tempo muito determinado. Com isso, muitos acabariam sendo "excluídos" da reconstrução da esfera pública "burguesa" apresentada, como o próprio Habermas reconhece em seu Prefácio de 1990 (HABERMAS, 2014, p. 45-49). Aquela não seria, por exemplo, a história de uma esfera pública proletária (KLUGE; NEGT, 1993; CALHOUN, 1982) e também não uma esfera pública sensível à dominação de gênero (LANDES, 1988; MEEHAN, 1995).

Nancy Fraser sistematizou os limites do conceito clássico, liberal ou oficial de esfera pública (segundo os termos utilizados pela própria autora), principalmente por ser um conceito incapaz de abarcar um diagnóstico mais atual sobre os novos movimentos sociais e sobre as lutas políticas em sociedades multiculturais. O conceito de esfera pública, segundo Fraser, deixa de fora justamente as formas alternativas de expressão pública, os *contrapúblicos* (ou mais precisamente os "contrapúblicos subalternos"), voltados a combater o modo dominante de esfera pública. Fraser afirma que grupos subalternos formam "arenas discursivas paralelas onde membros de grupos sociais subordinados inventam e circulam contradiscursos, permitindo, por sua vez, formular interpretações opostas de suas identidades, interesses e necessidades" (FRASER, 1997a, p. 81). E tais membros dos grupos sociais subordinados são formados por "mulheres, trabalhadores, pessoas de cor, gays e lésbicas" (FRASER, 1997a, p. 81).

3 A coletânea mais importante sobre o livro é sem dúvida a de Calhoun (1992). Para uma discussão sobre o livro e seu estatuto na obra posterior de Habermas, ver Johnson (2006) e Melo (2015). A outra exposição significativa em sua obra do conceito de esfera pública aparecerá somente em Habermas (2020), em que alguns aspectos foram reelaborados, principalmente ao incorporar parte de críticas das feministas. Para uma análise das principais críticas feministas ao modelo habermasiano de esfera pública, ver Melo (2017b).

A formação da opinião e da vontade na esfera pública, quando considerada da perspectiva dos grupos subordinados (atingidos pelos efeitos de subordinação e exclusão da opinião pública vigente), pressupõe um processo de disputa entre discursos *hegemônicos e contra-hegemônicos*. Fraser tem como referência a concepção gramsciana de hegemonia, que a permite sublinhar o tipo central, porém novo, de dominação que acompanha a esfera pública. De acordo com Fraser, o poder e a dominação exercidos pelos grupos da sociedade civil já não dependem de uma forma de opressão abertamente repressora e explicitamente violenta (o que, na modernidade, ocorreria agora apenas em momentos de crise, com guerras e ditaduras).

Por ser mais "sutil" e se internalizar nos valores e opiniões da maioria, o modo de dominação baseado na "hegemonia" cultural se efetiva ordinariamente na medida em que se apoia no consentimento público dos próprios membros da sociedade civil, criando uma espécie de subordinação consentida. A esfera pública liberal moderna, por sua vez, é *a* arena política por excelência de autoafirmação da sociedade civil burguesa, ou seja, onde tal sociedade exerce sua dominação hegemônica. Assim, as ideias e os valores dominantes, que são legitimadas pelo consentimento público baseado na opinião da maioria, produz a forma hegemônica da dominação política. A "esfera pública oficial", diz Fraser, é o "lugar institucional primordial para a construção do consenso que define o novo modo hegemônico de dominação" (FRASER, 1997a, p. 76)

Mas ainda que, em seu diagnóstico, Fraser identifique a esfera pública como um dos mais importantes modos hegemônicos de dominação, ela também procura desenvolver um conceito renovado de esfera pública que seja útil para uma teoria crítica da democracia, por ser capaz de explicitar o potencial emancipatório da esfera pública em suas formas contra-hegemônicas de expressão e atuação levadas a cabo pelos grupos subordinados. Porque não possuem iguais condições sociais de participação nos processos políticos (tanto formais quanto informais), os grupos subordinados formam públicos alternativos para a tematização e deliberação sobre suas necessidades, objetivos e estratégias. Logo, o conceito de contra-públicos subalternos precisa pressupor uma concepção de demo-

cracia política mais inclusiva à questão social, isto é, à realidade de sociedades estratificadas e culturalmente plurais. Por isso, de acordo com Fraser, sobretudo o movimento antirracista e o movimento feminista são dois exemplos de contrapúblicos subalternos, que se organizaram politicamente em torno de determinadas experiências de subordinação e dominação, criando, assim, espaços alternativos de socialização onde puderam formar sua própria opinião, encontrar condições públicas de deliberação e produzir contradiscursos para a tematização de suas realidades sociais.

Uma premissa fundamental nessa formulação é a ideia de que contrapúblicos constituem uma oposição às condições hegemônicas identificáveis de dominação. Diante de instituições (Estado, mercado capitalista, família, entre outras) e valores culturais que reproduzem orientações androcêntricas, racistas e sexistas, as experiências de subalternidade vividas por certos grupos são determinantes nesse contexto para justificar o emprego crítico do conceito. Isso parece indicar que apenas a condição de subalternidade conferida a tais grupos poderia definir os contrapúblicos de um ponto de vista estritamente crítico – como grupos que sofrem uma certa forma de privação, exclusão e desrespeito social e, por sua vez, tornam-se capazes de reelaborar suas demandas de um ponto de vista emancipatório.

Nessa formulação, a emancipação depende da expansão democrática da esfera pública e da possibilidade de interação entre os membros do público. Contudo, as condições inclusivas não são satisfeitas a não ser que contradiscursos e perspectivas alternativas possam ser apresentados, com seus próprios argumentos e demandas. Assim, uma esfera pública democrática depende das lutas e da livre expressão dos contrapúblicos; sem estes, as perspectivas, interesses e opiniões mais associados com atores sociais privilegiados tenderiam a monopolizar os discursos na esfera pública. Segue-se que a "proliferação dos contrapúblicos subalternos significa uma ampliação da contestação discursiva, e isso é algo bom em sociedades estratificadas" (FRASER, 1997, p. 85), porque "os arranjos que acomodam a contestação entre uma pluralidade de públicos em disputa promovem de modo mais desejável o ideal de paridade de participação do que um público único e abrangente" (FRASER,

1997, p. 81). Fraser trabalha aqui com uma distinção importante entre um público singular (relativamente homogêneo e, portanto, culturalmente dominante) e um público múltiplo (em princípio aberto às sociedades multiculturais). Contestações plurais e uma multiplicidade de arenas públicas são condições cruciais para sociedades igualitárias, que deveriam ser sociedades sem distinções de classe e sem divisão de gênero e raça, e que permitem a contestação cultural e a negociação entre uma variedade de públicos.

Não devemos imaginar que a formação da opinião pressuponha uma adesão não disputada a valores e vontades da maioria. Mesmo no âmbito informal da formação da opinião, ancorada em modos diversos e desiguais de socialização cotidiana, a multiplicidade de públicos decorre justamente da variedade das experiências e condições sociais e culturais de existência. Valores e instituições que reproduzem os traços hegemônicos de uma cultura oficial, androcêntrica e racializada, desigual e injusta, se chocam com outras visões de mundo e aspirações contra-hegemônicas, as quais encontram suporte e se materializam em modos intermediários e alternativos de socialização e participação na vida pública.

Ampliando o diagnóstico sobre os contrapúblicos no contexto norte-americano

A formulação original do conceito de contrapúblicos subalternos, como procurei mostrar, esteve atrelada ao intuito duplo de Fraser de produzir um diagnóstico sobre as formas estruturais de dominação social e identificar modos contra-hegemônicos de ação política na esfera pública. Contudo, Fraser parece ter alterado levemente sua compreensão do papel do conceito de contrapúblico em razão de três novos fatores que, a meu ver, estão conectados de algum modo nos textos dela. Os dois primeiros estão relacionados aos novos diagnósticos políticos, mais especificamente a uma ambiguidade das novas lutas sociais atuais. O terceiro fator apresenta uma razão que é antes teórica: Fraser não parece mais fundamentar seus conceitos no paradigma habermasiano. Em vez disso, ela localiza no centro de sua teoria uma separação constitutiva entre

economia e sociedade, decorrente da nova abordagem que remete a Karl Polanyi (2000). Tais alterações tiveram como consequência o abandono do conceito de contrapúblico subalterno por parte da autora na construção de seu diagnóstico mais atual – mas, como procurarei mostrar, outros autores não verão incompatibilidade entre o conceito e as mudanças geradas recentemente pelos contextos de crise econômica e política.

No primeiro caso, sobretudo no que diz respeito às lutas de gênero, Fraser sublinhou muitas vezes o "infeliz casamento", que se consolidou nas duas últimas décadas, entre feminismo e neoliberalismo (FRASER, 2008, 2013). Criticando a centralidade do conceito de reconhecimento e das políticas culturais de identidade, Fraser cobrou da teoria crítica e dos movimentos sociais que retomassem temas redistributivos, para poder assim enfrentar as consequências negativas do neoliberalismo com algum grau de proteção social. No segundo caso, já no contexto mais atual de discussões que se seguiram após o Brexit e a vitória de Donald Trump nos EUA, Fraser foi ainda mais enfática na tentativa de oferecer um diagnóstico renovado (FRASER, 2017; FRASER; JAEGGI, 2018). As conquistas dos novos movimentos sociais progressistas – que avançaram desde a década de 1960 em torno de temas sobre diversidade e inclusão de minorias, reconhecimento de identidades menosprezadas, empoderamento de grupos subalternos, entre outros – não foram capazes de bloquear os efeitos indesejados do capitalismo, que apenas se intensificaram, segundo ela, na mais recente forma do capitalismo financeiro. Trata-se de uma crítica que Fraser dirige mais diretamente à esquerda e que tem consequências para o conceito de contrapúblico.

A novidade desse diagnóstico renovado é o seguinte: Fraser identifica que, atualmente, outros grupos sociais (não diretamente caracterizados segundo o que tradicionalmente seriam ideais emancipatórios e progressistas) reagiram politicamente tanto às consequências da crise financeira (a partir de 2008) quanto à condução política de determinadas políticas sociais redistributivas (principalmente sob o governo de Barack Obama). Isso implica, de um lado, que o protagonismo de grupos contra-hegemônicos deveria ser expandido para outros grupos que também foram afetados pelas con-

sequências do mercado capitalista, e, de outro lado, que os ganhos sociais decorrentes das demandas de grupos culturais minoritários poderiam ser ambíguos.

Não se trata aqui de afirmar que, diante de um estrato social variado, determinadas minorias – como mulheres e negros, por exemplo, que compunham contrapúblicos subalternos – deixavam de ser atingidas pela crise econômica e política. Trata-se antes de afirmar que, diante do diagnóstico da nova crise, outros grupos também seriam afetados. Por um lado, como não apenas Fraser mas boa parte da literatura recente sobre o tema tem constatado, parte destes grupos é composta de desempregados, com um número considerável de homens brancos, que não poderiam ser diretamente beneficiados com alguns dos programas sociais redistributivos vigentes e que aspiravam uma mudança política e institucional mais radical em comparação àquilo que percebiam de seu entorno (CROWLEY; MANZA, 2017). Por outro lado, as condições da crise econômica e política, apesar de ter mobilizado uma quantidade incrível de protestos e manifestações de grupos de esquerda, também mobilizou uma "nova direita", que se mostrou bastante organizada tanto em termos da sociedade civil quanto do sistema político.

Do ponto de vista de uma estratégia política mais ofensiva da esquerda, Fraser passou a ressaltar ainda mais radicalmente a necessidade de superar perspectivas culturalistas e minoritárias – sem nunca abrir mão da autonomia e pluralidade dos movimentos – em prol de uma "nova coalizão", menos preocupada com a especificidade dos diferentes grupos afetados e mais com o comprometimento de "lutar por todos". Apenas assim seria possível alcançar "uma nova aliança de emancipação e proteção social contra a financeirização" (FRASER, 2017).

Em um de seus trabalhos mais recentes, escrito na forma de manifesto, a autora ressalta a importância de tornar compatíveis pautas de gênero com as demandas amplas por redistribuição. No pano de fundo de sua análise, os efeitos colaterais produzidos pela financeirização generalizaram o escopo dos atingidos, proporcionando uma possibilidade única de coalizão entre demandas de movimentos sociais progressistas e conservadores (ARRUZZA; BHATTACHARYA;

FRASER, 2019). Nesse manifesto se encontra o apelo para que a esquerda seja capaz de dar uma resposta à crise econômica e política, incluindo também os grupos "não minoritários" e abrindo um diálogo com os potenciais eleitores conservadores, ou seja, o feminismo precisa falar para os 99% dos afetados pela crise[4].

Podemos notar nesse segundo momento que, embora seja possível reconhecer o protagonismo de grupos mais conservadores, mesmo quando eles reagem a crises econômicas e representação política inadequada parece claro que a condição de subalternidade *não precisa* ser atribuída a tais grupos. Lembremos que, quando elaborou originalmente o conceito, a própria Fraser não incluiu grupos conservadores na definição dos contrapúblicos, deixando também em aberto se entre tais grupos haveria a necessária condição de subalternidade de seus membros[5].

Estudos recentes mostraram que o conceito de contrapúblico passou a se libertar da formulação inicial apresentada por Fraser, ampliando seus sentidos. Diante da necessidade de compreender os contextos mais recentes de disputa na esfera pública, o conceito de contrapúblicos também pôde ser empregado não apenas no caso de grupos progressistas, mas também no caso daqueles com pautas e visões mais conservadoras, cujas contestações não se formaram somente por causa da subalternidade de certos grupos. A percepção dos conflitos, dificuldades de expressão pública e desvalorização cultural e social podem ser também determinantes para certos grupos considerarem a si mesmos como contrapúblicos, ou seja, como grupos que têm perspectivas alternativas em relação a certa visão dominante de mundo, como podemos ver nos trabalhos de Michael Warner (2005) e Freya Thimsen (2017).

4 Contra o populismo de direita e as demandas do "neoliberalismo progressista", Fraser defende um "populismo progressista" como um projeto político amplo para agregar demandas e perspectivas de maneira transversal, no geral alinhadas em torno de políticas redistributivas radicais.

5 Pois embora Fraser tenha dito que grupos progressistas podem ser antidemocráticos, ela não mencionou explicitamente os grupos conservadores: "Não quero sugerir que contrapúblicos subalternos são sempre necessariamente virtuosos: alguns deles são explicitamente antidemocráticos e anti-igualitários; e mesmo aqueles com intenções democráticas e igualitárias não estão isentos de praticar seus próprios modos de exclusão informal e marginalização. Ainda assim, na medida em que esses grupos surgem em resposta a exclusões ocorridas no interior de um público dominante, eles ajudam a expandir o espaço discursivo" (Fraser, 1997a, p. 82). Com isso, fica sem uma análise também a relação entre subalternidade e o caráter conservador dos grupos sociais.

Se considerarmos a tese de Warner, a condição objetiva e material da subalternidade, que ainda é uma característica das lutas contra o poder social e um aspecto decisivo das abordagens progressistas, não deveria ser a única justificação conceitual para a formação de um contrapúblico. Esta formação dependeria amplamente da *percepção* de certos grupos em relação a seu "*status* subordinado" (WARNER, 2005, p. 119), tendo em vista determinado horizonte cultural. De acordo com seu argumento, tal percepção (que é constitutiva de grupos subordinados em geral, não apenas de grupos subalternos enquanto tais), poderia provocar contextos públicos de conflito e hostilidade. Para Warner, nesse sentido, não apenas feministas ou grupos LGBTQs seriam considerados contrapúblicos, mas inclusive grupos de viés abertamente conservador poderiam ser considerados igualmente contrapúblicos[6]. Seguindo o mesmo raciocínio, Freya Thimsen investigou a formação de um contrapúblico formado por apoiadores e apoiadoras de Donald Trump, populações que não possuem qualquer característica que as qualifique como subalternas (segundo critérios progressistas), mas que possuem ideias radicalmente diferentes daquelas difundidas na esfera pública *mainstream* e as defendem de um modo que também está em desacordo com a forma de expressão utilizada pelos públicos que costumam ter acesso a esta esfera pública. Nesse sentido, é de fundamental importância constatar que os membros de um determinado público percebem que possuem em seu modo de expressão esse *status* subordinado e que isso é o motivo de sua exclusão de contextos mais amplos, apontando assim para a existência de um contrapúblico. Um importante livro como o *Strangers in Their Own Land,* de Arlie Russel Hochschild (2016), permitiria também corroborar de outra maneira o argumento da autopercepção do *status* subordinado, uma vez que as "histórias profundas" analisadas pela autora apontariam para contradiscursos e expressões de indignação de grupos que se consideram excluídos dos interesses do governo e diretamente afetados pela situação econômica.

6 Para citar um exemplo contrastante com a característica progressista dos grupos subalternos mencionados por Fraser, Warner diz que fundamentalistas cristãos nos Estados Unidos, poderiam ser considerados contrapúblicos, já que adotam posturas públicas que entram em conflito com valores liberais também amplamente partilhados pela sociedade norte-americana (WARNER, 2005, p. 119).

Essas considerações mostram que a formulação elaborada inicialmente por Fraser não seria suficiente para abarcar todas as possibilidades de constituição de contrapúblicos em nossa cultura política. Por essa razão, a produção de novos diagnósticos implica também na necessária renovação dos meios conceituais utilizados. Como questiona Warner, afinal o que se constitui como "contra" ou "em oposição" nos fenômenos descritos por Fraser? "Não haveria diferença", afirma o autor, "entre contrapúblicos e quaisquer outros públicos. A descrição de Fraser sobre o que os contrapúblicos fazem [...] parece mais com a clássica descrição habermasiana dos públicos crítico-racionais, com a palavra 'oposição' inserida" (WARNER, 2005, p. 118). Não devendo ser constituído apenas por ser "alternativo" a um público oficial (temas alternativos, discursos alternativos, imprensa alternativa etc.), contrapúblicos são subordinados (ou "tratados com hostilidade") porque seu modo de ser e aparecer geralmente entra em atrito direto com as formas culturais dominantes, e isso ocorre pelo caráter propriamente "poético-expressivo", muitas vezes radical, dos contrapúblicos se colocarem na esfera pública (WARNER, 2005, p. 120)[7].

Talvez fosse possível afirmar que a "subalternidade" é utilizada para compreender o *status* social de certos indivíduos e grupos em condições mais "objetivas" de dominação, ao passo que a subordinação teria a ver principalmente com o sentimento e a percepção de certos grupos que se consideram excluídos de uma esfera pública dominante. No entanto, podemos entender aqui que a distinção entre subalternidade e subordinação é adequada porque nos ajuda a considerar nos debates recentes as diferenças políticas entre grupos com ideologias conflitantes (grupos de esquerda *versus* grupos de direita, ideais progressistas *versus* ideais conservadores), diferenças que são centrais no diagnóstico atual da esfera pública em muitos países. Grupos conservadores (incluindo partidos populistas de direita) entraram atualmente na arena política porque agora se consideram os novos *sub-representados*. Portanto, com o intuito de produzir um diagnóstico adequado dessa situação política complexa, como defendeu

7 É por essa razão que o livro de Warner se concentra na constituição de contrapúblicos *queer*.

Fraser, "precisamos compreender com o que estavam tão preocupados aqueles que votaram neles [partidos conservadores] – em que eles estavam determinados a pôr um fim" (FRASER, 2018, p. 204). Pois, hoje, movimentos populistas de direita estão "rejeitando o pacote todo", isto é, estão formando um contrapúblico que visa atingir a economia (financeirização) e a hegemonia cultural (constituída pelas políticas progressistas por reconhecimento), as quais, segundo suas próprias narrativas, "diminuíram suas oportunidades – e a de seus filhos – de viver uma vida boa" (FRASER, 2018, p. 205).

As contestações conservadoras criaram uma dinâmica de conflitos na esfera pública marcada cada vez mais por reações culturais e sociais diante de posições progressistas, uma espécie de guerra cultural contra as correntes hegemônicas dos movimentos emancipatórios (feminismo, multiculturalismo, antirracismo, direitos LGBTQ etc.) e pela defesa de valores familiares "à moda antiga". Em outras palavras, essa dinâmica pode ser compreendida como uma insurgência conservadora contra políticas progressistas baseadas na lógica de reação de grupos não contemplados pelas políticas culturais e identitárias. Isso leva à percepção, por parte de certos grupos conservadores, de uma crise econômica e política em que somente os "outros" grupos (os chamados "subalternos") são considerados privilegiados de alguma maneira (seja pelas políticas redistributivas ou por um tipo de hegemonia cultural "progressista").

Embora as análises variem em relação à reação contra os ganhos históricos alcançados sobretudo a partir da década de 1960, a tentativa de superar o paradigma progressista com demandas populistas conservadoras foi entendida por muitos autores como resultado de um *backlash*.[8] Às vezes chamado de "*backlash* cultural" ou mesmo de "*backlash* branco", e sempre vinculado a fenômenos amplos como o Brexit, à vitória de Donald Trump e a outras formas de "populismo autoritário", esse conceito se refere a um processo específico de reação a conquistas de certos grupos e temas na esfera pública.

8 Em muitos países, ondas populistas de direita produziram conflitos interpretados como momentos de *backlash* dentro de uma guerra cultural. Estudos importantes têm sido publicados principalmente nos EUA (FALUDI, 2006; ABRAJANO; HAJNAL, 2015; NORRIS; INGLEHART, 2019).

O fenômeno atual do *backlash* tem duas importantes consequências para a dinâmica de conflito entre contrapúblicos na esfera pública: de um lado, segundo algumas interpretações, ele aponta para problemas reais de sofrimento social vivido por uma ampla parte da população, chamando atenção para a necessidade de políticas redistributivas mais amplas e robustas. De outro lado, na conjuntura atual, ele produziu especificamente esses novos contrapúblicos de direita, que reagem a uma esfera pública considerada por eles demasiadamente plural e socialmente liberal. Esses contrapúblicos conservadores (sempre indicando seu papel subordinado na cultura política vigente de acordo com sua própria autopercepção) são organizados em torno de temas mais conservadores, como as "excessivas" políticas afirmativas para afrodescendentes e mulheres, a "vitimização" de grupos que fazem demandas baseadas em sua subalternidade, a má representação da moralidade pública e de costumes cristãos etc. Por exemplo, a reação violenta à decisão da Suprema Corte Americana, que garantiu o direito fundamental para que casais do mesmo sexo pudessem se casar, ou os discursos xenófobos contra a imigração, sempre apelando ao terrorismo. Em ambos os casos, na centralização da agenda estritamente econômica (da perspectiva neoliberal) e na radicalização de discursos moralistas e conservadores, as disputas públicas têm se dirigido contra a gramática moral do reconhecimento e das políticas de identidade.

É tendo em vista a análise desse contexto de conflito que Fraser pode considerar o populismo de direita como um dos mais importantes contramovimentos do presente, o qual, junto com algumas lutas progressistas radicais, formam conjuntamente "forças antineoliberais", que "rejeitam o projeto neoliberal e [...] sua hegemonia" (FRASER, JAEGGI, 2018, p. 195). As características conservadoras desses movimentos não deveriam obscurecer a importância das novas gramáticas de contestação e sua importância para uma teoria crítica da política, porque fazem parte do sofrimento, indignação e aspiração gerados pela crise social. Como diz Fraser, "populistas de direita *têm* de fato indignações genuínas, que merecem ser avaliadas. E os movimentos populistas reacionários *estão* respondendo a uma crise real, o que também exige que reconheçamos suas demandas"

(FRASER, JAEGGI, 2018, p. 199). No entanto, essas considerações atuais de Fraser em torno da crise econômica e política não foi acompanhada de uma atualização própria do conceito de contrapúblico. Essa tarefa foi levada à cabo por outras autoras e autores, que possibilitaram um uso diferente e ampliado do conceito na tentativa de atualização do diagnóstico a respeito dos conflitos atualmente existentes na esfera pública.

Portanto, embora as contestações conservadoras sejam expressão de contrapúblicos, devendo por esta razão ser incluídos em qualquer tentativa de compreensão dos conflitos atuais na esfera pública, evidenciando assim um conceito significativo para a produção de diagnósticos do tempo presente, parece claro que essa abordagem cria algumas dificuldades normativas. Se esquerda e direita, ou progressistas e conservadores, são movimentos que representam a luta de uma sociedade contra os efeitos colaterais da economia capitalista, então precisamos saber se o neoliberalismo é de fato um oponente comum central dos dois grupos, se ambos os movimentos estão realmente unidos no objetivo de levar a termo o projeto neoliberal. Além disso, muitos dos movimentos de direita são de fato radicalmente *antidemocráticos*, e talvez apenas uma minoria deles defenda um projeto social protecionista, já que vários defendem, em termos econômicos, posições pró-mercado. Ainda assim, contrapúblicos conservadores não tornam problemático o uso crítico do conceito enquanto tal, pois também é tarefa central de toda teoria crítica produzir uma análise adequada dos conflitos políticos.

Contrapúblicos na esfera pública brasileira

Contrapúblicos subalternos e públicos de direita se referem a diferentes demandas, perspectivas, ideologias e interesses, mas ambos desempenham um papel decisivo para elaboração de uma teoria crítica da política vinculada à pesquisa social. É inegável que temos de identificar diferenças importantes entre públicos que são formados em torno de questões sociais progressistas e outros preocupados antes com pontos de vista mais neoliberais na economia e conservadores nos costumes, ou entre a subalternidade social de

alguns grupos e a autopercepção de subordinação de outros. Dito isso, o uso do conceito de contrapúblico para descrever posições não progressistas não diminui seu potencial empírico-descritivo.

Se a teoria crítica não pode apenas aplicar a novos contextos os conceitos construídos originalmente para compreender outras realidades sociais e políticas, então a reconstrução conceitual deve ser feita tendo em vista as mudanças nos diagnósticos de tempo. O conceito pode e deve ser modificado para seu emprego adequado em pesquisas sociais (MELO, 2017). Portanto, os trabalhos recentes de Fraser não deveriam nos levar a pensar que ela estaria defendendo grupos conservadores contra demandas sociais progressistas. Na verdade, ela está nos ajudando a compreender como ocorre a gênese de categorias com função crítica e de que maneira poderíamos investigar outras dinâmicas reais de conflito, como as que ocorrem no Brasil, por exemplo.

O papel dos públicos subalternos e sua relação com uma cultura hegemônica foi ressaltado em algumas pesquisas sobre a esfera pública na história brasileira. De acordo com a investigação feita por Fernando Perlatto, desde o século XIX tivemos de conviver com dois tipos diferentes e simultâneos de esfera pública. A primeira delas é chamada de esfera pública "seletiva", porque somente alguns atores das elites culturais, econômicas e políticas puderam participar e debater publicamente seus temas de interesse. No entanto, ao mesmo tempo também tivemos aqui a formação de esferas públicas "subalternas" formadas por "diferentes espaços de sociabilidade nos quais os segmentos subalternos buscaram se organizar" (PERLATTO, 2015, p. 123). Desde os discursos abolicionistas e antirracistas, passando por lutas populares de setores subalternos organizados partidariamente, da organização de ligas camponesas até novos movimentos sociais que entravam em cena na sociedade civil (ligados às mulheres, aos negros, aos ambientalistas, à reforma agrária e urbana etc.), constituíram-se historicamente no Brasil esferas públicas subalternas que "procuraram, resistir de diferentes maneiras aos discursos hegemônicos" (PERLATTO, 2015, p. 139), disputando assim visões de mundo formuladas na esfera pública oficial.

Na investigação histórica de Perlatto, contrapúblicos e esfera pública oficial não são constituídos de maneira isolada. Muito pelo contrário. O pressuposto do qual parte o autor é o de que existe uma constante relação entre ambas as dimensões, ainda que o modo de relacionamento não seja caracterizado exatamente pela forma dialógica, mas sim "de maneira conflituosa", pois "as relações comunicacionais entre elas se deram, historicamente, de maneira desigual, com a busca constante da primeira em construir um discurso hegemônico sobre a segunda" (PERLATTO, 2015, p. 123). Por essa razão, o confronto e a oposição dependem do modo de participação e expressão dos grupos subalternos, que não são determinados por critérios institucionais tradicionais. A participação dos subalternos ocorre mediante "*novas performances* habilidosas de resistência e manifestação" (PERLATTO, 2015, p. 136).[9] Apenas dessa forma, continua o autor, "os setores populares, no Brasil, foram capazes de resistir à imposição hegemônica construída na esfera pública seletiva, logrando estabelecer, em determinados momentos, *esferas públicas subalternas*, que a despeito de não conseguirem alçar suas demandas à esfera pública elitista e, por conseguinte, disputarem a hegemonia da sociedade, foram capazes de construir *outros* discursos, ancorados em uma cultura popular repleta de força inovadora, criatividade e potencialidade" (PERLATTO, 2015, p. 133).

Os contextos em que o conceito de contrapúblicos subalternos foram utilizados remontam a diferentes momentos históricos. Perlatto reconhece a importância da abordagem de Eder Sader, uma referência nos estudos dos movimentos populares e da esfera pública no Brasil, ao recepcionar de maneira pioneira o conceito habermasiano para pensar novas formas de organização política na década de 1970. Sader teria mostrado de que maneira o período de abertura e redemocratização foi marcado decisivamente pela "emergência de novos atores que buscavam pressionar a esfera pública seletiva para fazer ouvir suas vozes e pressionar pela consecução de seus interesses" (PERLATTO, 2015, p. 138). Pois o ponto de parti-

9 Perlatto afirma que "a música e a religião talvez tenham sido as principais formas de expressão e sociabilidade dos setores populares na busca pela construção de esferas públicas subalternas" (2015, p. 138).

da metodológico de Sader consistiu em examinar o elo entre novos movimentos sociais (os ocorridos a partir da segunda metade da década de 1970 no Brasil) e o cotidiano das classes populares. Como ele mesmo afirma, o objetivo de sua pesquisa se definiu segundo as "formas pelas quais movimentos sociais abriram novos espaços políticos, reelaborando temas da experiência cotidiana" (SADER, 1988, p. 18). Sader procurou então investigar de que maneira as experiências em esferas públicas alternativas passaram a abrir novos espaços políticos, de modo a permitir que as pessoas reelaborassem diferentes temas da experiência cotidiana que, na maior parte do tempo, dado o autoritarismo do governo ditatorial, não se expressavam em instituições tradicionais.

Sader parte do impacto ambíguo (muitas vezes negativo) e transformador da urbanização sobre o cotidiano das pessoas, da falta de liberdade política imposta pela ditadura militar, investiga a criação de novos espaços públicos intermediários de sociabilidade e auto-organização e analisa a configuração política organizada resultante das experiências e modos de vida consolidados naquele período. Acompanhadas assim das experiências cotidianas tanto negativas quanto de auto-organização e motivadas pela profunda desconfiança nas instituições de um sistema político autoritário, as classes populares acabam sedimentando uma cultura política subalterna e auto-organizada, que preza por uma profunda valorização da autonomia: "O repúdio à forma instituída da prática política, encarada como manipulação, teve por contrapartida a vontade de serem 'sujeitos de sua própria história', tomando nas mãos as decisões que afetam suas condições de existência. Com isso acabaram alargando a própria noção da política, pois politizaram múltiplas esferas do seu cotidiano" (SADER, 1988, p. 312). Neste sentido, sua abordagem é bastante particular por sublinhar naquele momento que as lutas por justiça remetiam a diferentes histórias e experiências e à preocupação dos movimentos com a própria autonomia.

Mas mesmo após o término da ditadura, em que já tínhamos instituições democráticas razoavelmente estáveis, o conceito de contrapúblicos subalternos foi utilizado tendo por finalidade a democratização das instituições formais do Estado de direito. Leonardo

Avritzer e Sérgio Costa defenderam uma ideia abrangente e multifacetada de esfera pública para elucidar o que consideraram o cerne dos desafios democráticos a serem enfrentados no Brasil, a saber, um modo de "relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, mostrando que nessas interseções habita, precisamente, o movimento de construção da democracia" (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 704). O intuito dos autores é reforçar que, ao lado da construção de instituições democráticas (eleições livres, parlamento ativo, liberdade de imprensa etc.) "a vigência da democracia implica a incorporação de valores democráticos nas ´práticas cotidianas"' (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 704), permitindo assim compreender o projeto de democratização de baixo para cima, isto é, da dinâmica cotidiana da esfera pública informal em direção ao sistema político[10]. Está pressuposta nessa formulação a tese fundamental de que a transformação democrática não pode permanecer confinada à esfera institucional. Por essa razão, a teoria democrática deve considerar a gênese de processos políticos nas relações sociais e culturais cotidianas (em certa medida, retomando neste ponto as reflexões de Sader).

Embora o projeto democrático vislumbrado pelos autores esteja centrado não apenas na investigação sobre práticas cotidianas informais de formação da opinião e de participação em esferas associativas, já que depende antes de tudo da *mediação* entre tais práticas e a possibilidade de sua institucionalização (para encontrar formas institucionais de penetrar o Estado)[11], eles se preocupam em mostrar que uma esfera pública porosa, pulsante, e com temáticas plurais – tendo em vista diferentes interesses e necessidades – constitui

10 Trata-se de uma aplicação do modelo de "circulação de poder" da esfera pública tal como exposto em Habermas (2019). A formulação original do modelo, que visa entender como a pressão da sociedade civil e dos movimentos sociais na esfera pública poderia produzir um efeito democratizante sobre as comportas do sistema político, foi reinterpretada por Habermas a partir de Peters (1993). Para uma análise do modelo habermasiano ver Melo (2015).

11 Para uma discussão atual sobre a institucionalização dos movimentos sociais no Brasil, ver o Capítulo 1 da presente coletânea.

uma condição *sine qua non* para produzir legitimidade política[12]. Por isso, contrapúblicos subalternos, no sentido empregado por Nancy Fraser, são fundamentais para qualificar a formação da vontade na esfera pública e também para enriquecer a própria deliberação política nos diversos âmbitos das tomadas de decisão[13]. O processo democrático de institucionalização precisa necessariamente contar com "atores sociais que representam grupos tradicionalmente excluídos do espaço público, mas que, ao mesmo tempo, denunciam os limites do espaço público estabelecido e reivindicam seu direito de participar nele" (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 722).

Ora, todas essas análises mencionadas retomaram diretamente de Nancy Fraser a ideia de contrapúblicos subalternos com o intuito de produzir uma teoria crítica da democracia. Não é por acaso então que os grupos considerados subalternos no Brasil foram constituídos por essa literatura em torno de demandas bastante progressistas, ligadas a uma maior participação política, à ampliação de gramáticas por justiça, direitos humanos e reconhecimento das diferenças. Entretanto, o conceito de contrapúblicos, acompanhando as abordagens já empregadas em outros países, como vimos anteriormente, tem sido utilizado em novas pesquisas sociais não somente vinculado a demandas progressistas. E para entender seu uso multifacetado, é preciso compreender que a caracterização atual dos contrapúblicos no Brasil depende da relação com diagnósticos e acontecimentos mais amplos. Minha hipótese central é a de que os usos atuais do conceito no Brasil dependem em grande medida

12 Vale ressaltar que, na análise de Perlatto, os conflitos na esfera pública entre públicos dominantes e contrapúblicos subalternos tornam necessário diminuir a centralidade dada aos procedimentos institucionalizados de participação da sociedade civil. Há, antes de tudo, "a necessidade da ampliação da democratização da esfera pública, mediante não apenas a institucionalização de procedimentos democráticos capazes de dar vazão a argumentos 'racionais', mas de mecanismos que a tornem mais porosa aos valores, demandas, reivindicações e manifestações dos setores subalternos. A ideia subjacente a essa perspectiva é a da necessidade da ampliação de canais que permitam que as potencialidades do mundo da vida aqui existente, historicamente manifestadas principalmente por meio de *performances* e 'discursos ocultos', possam se manifestar em uma esfera pública renovada" (Perlatto, 2015, p. 123).

13 Além dos contrapúblicos subalternos de Nancy Fraser, Avritzer e Costa retomam também outros elementos que poderiam corrigir e complementar o modelo de esfera pública de Habermas, tais como as noções de "novos públicos", retirados de Jean Cohen e Andrew Arato (1991), os "públicos diaspóricos", que remetem a Paul Gilroy (2001) e ainda os "públicos deliberativos", cujas referências gerais se encontrariam em Schmalz-Bruns (1994) e Epple-Gass (1992).

de um contexto de surgimento muito específico, a saber, o período caracterizado pelo "lulismo" (SINGER, 2012) e por um amplo projeto de sociedade baseado na noção de "social desenvolvimentismo" (NOBRE, 2013a). Mesmo os ganhos sociais conquistados no período, que foram consequência de uma política de redistribuição de renda aliada a crescimento econômico, não evitaram indignações e revoltas contra o governo. Havia insatisfação em relação à qualidade dos serviços públicos, à precariedade dos empregos, à baixa inclusão racial e de gênero, à violência urbana entre outros fatores. Boa parte desta insatisfação veio à tona nas Revoltas de Junho de 2013 (MELO, 2017c)[14].

O diagnóstico de fundo, que tem sido pressuposto para explicar as hipóteses do surgimento e da constituição dos contrapúblicos atualmente no Brasil, está centrado na ideia mais geral de que contrapúblicos se formam como reação e oposição a determinada hegemonia política e cultural. Nesse sentido, foram contra-hegemônicos ao lulismo e ao projeto social desenvolvimentista tanto grupos progressistas quanto grupos configurados em torno de uma aliança liberal-conservadora – ou seja, grupos que se mantiveram insatisfeitos com as realizações e propostas dos atuais governos (seja por estarem aquém de um projeto radicalmente democrático, como no caso de críticas de grupos progressistas, seja por levarem adiante um projeto amplo de sociedade considerado "de esquerda", em que se juntam políticas redistributivas com pautas inclusivas de reconhecimento de diferenças, como no caso de grupos liberais-conservadores). Tais grupos se formaram como contrapúblicos e buscaram ampliar, mediante confronto e oposição, sua alegada sub-representação na esfera pública.

A formação desses contrapúblicos passa a ser determinante para o diagnóstico crítico que envolve os processos de disputa política. Isto implica compreender suas características, estratégias políticas, seus diversos interesses e também as culturas políticas que os apoiam (entre grupos de esquerda ou de direita, com ideologias

14 Seguindo aqui também a interpretação de Nobre (2013b). Para um balanço da literatura sobre as Revoltas de Junho de 2013, ver Medeiros (2017a).

progressistas ou conservadoras, com suas características de classe, de raça, de gênero etc., e com suas ambiguidades e interseccionalidades). Eles podem ser contrapúblicos formados por novos coletivos feministas (MEDEIROS, 2017; MEDEIROS; FANTI, 2019), por estudantes secundaristas que, entre 2015 e 2016, ocuparam centenas de escolas públicas por todo o Brasil (MEDEIROS; MELO; JANUÁRIO, 2019) ou por uma militância liberal-conservadora da nova-direita brasileira (ROCHA, 2019). Cabe destacar a especificidade com que tais contrapúblicos são constituídos considerando a centralidade da internet: disputas entre diferentes grupos virtuais, reações canalizadas em mídias digitais e a consolidação de discursos de oposição, gerando confrontos em torno de diversas controvérsias públicas (NERIS; VALENTE, 2018).

Esses temas permitem visualizar um uso multifacetado do conceito de contrapúblicos, que em grande medida dialoga tanto com a formulação inicial de Fraser quanto com a abordagem de Warner. Inclusive reflexões sobre transformações estruturais em determinados contrapúblicos já tem sido desenvolvidas no contexto brasileiro. Jonas Medeiros se dedica a compreender a especificidade das novas formas de contrapúblicos constituídos por feministas negras ao mostrar as mudanças estruturais que ocorreram na passagem do "feminismo popular" para o "feminismo periférico" (considerando, acima de tudo, coletivos com práticas artístico-culturais) (MEDEIROS, 2019). A configuração mais atual desses contrapúblicos feministas é constituída por suas práticas menos institucionalizadas, pelo modo como contrapúblicos digitais e a autocomunicação de massa substituíram algumas redes articuladoras de ONGs feministas, pela formação de coletivos apartidários e pela pluralização religiosa que modificou a forma de enraizamento dos contrapúblicos no cotidiano das periferias urbanas. Esses aspectos foram analisados por Medeiros a partir das "matrizes discursivas" do feminismo periférico formado por contrapúblicos negros[15].

15 O quadro teórico utilizado pelo autor remete não apenas aos conceitos de "matriz discursiva" (Eder Sader) e "contrapúblico subalterno" (Nancy Fraser), anteriormente mencionados, mas também ao de "campo discursivo" (Sonia Alvarez). Também este trabalho de Alvarez é crucial para a produção de um conceito de contrapúblico feminista adequado ao contexto brasileiro. Para a análise do "campo discursivo" feminista, ver Alvarez (2014).

Portanto, os contrapúblicos têm se mostrado decisivos para a produção de diagnósticos sobre os atuais conflitos entre públicos dominantes e grupos sociais excluídos (trabalhadores, negros, mulheres, entre outros) e a formação de uma vida associativa alternativa (sites e fóruns para membros de grupos subalternos, onde podem discutir, tematizar e formular suas próprias perspectivas de maneira autônoma). Mas as ações dos contrapúblicos também criaram novas reações conservadoras. Por isso, temos de compreender a natureza desses conflitos na esfera pública de acordo com suas ideias, argumentos, campanhas, protestos, votos, procurando investigar como eles estão influenciando debates e confrontos públicos mais amplos – afinal, partidos populistas de direita chegaram ao poder em muitos países do mundo, explicitando elementos conservadores das culturas políticas mundo afora, levando a mudanças legais e institucionais e determinando os traços centrais de uma generalizada crise da democracia (MOUNK, 2019).

As teorias políticas e sociais precisam considerar que essa composição da esfera pública tem provocado disputas públicas cada vez mais intensas, por vezes violentas, entre grupos progressistas e conservadores, que perpassam tanto arranjos institucionais quanto as relações sociais cotidianas. Portanto, é tarefa de uma teoria crítica da democracia produzir um diagnóstico abrangente e situado dos conflitos que marcam nossa cultura política nos dias de hoje.

Referências

ABRAJANO, M.; HAJNAL, Z. **White Backlash:** immigration, race, and american politics. Princeton University Press, 2005.

ALVAREZ, S. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu**, n. 43, p. 13-56, 2014.

ARATO, A.; COHEN, J. **Civil society and political theory**. Cambridge/London: MIT, 1991.

ARRUZZA, C.; BHATTACHARYA, T.; FRASER, N. **Feminism for the 99%:** A Manifesto. London/New York: Verso, 2019.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**, v. 47, p. 703-728, 2004.

CALHOUN, C. (Org.). **Habermas and the public sphere.** Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1992.

CROWLEY, N.; MANZA, J. Working class hero? Interrogating the social bases of the rise of Donald Trump. **Forum**, v. 15, 2017.

EPPLE-GASS, R. Volkssouveranität statt Systemlegitimierung. **Wiederspruch**, v. 24, p. 303-311, 1992.

FALUDI, S. **Backlash:** the undeclared war against american woman. Broadway Books, 2006.

FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: FRASER, N. **Justice Interruptus.** Routledge, 1997a.

FRASER, N. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'postsocialist' age. In: FRASER, N. **Justice Interruptus.** Routledge, 1997b.

________. Mapping the feminist imagination: from redistribution to recognition to representation. In: FRASER, N. **Scales of Justice**. New York: Columbia University Press and Polity Press, 2008.

________. Marketization, social protection, emancipation: toward a neo-Polanyian conception of capitalist crises. In: CALHOUN, C. (Org.). **Business as usual:** The Roots of the Global Financial Meltdown. New York University Press, 2011.

________. Feminism, capitalism, and the cunning of history. In: FRASER, N. **Fortunes of Feminism**. London, New York: Verso, 2013.

________. The end of progressive neo-liberalism. **Dissent**, v. 2, p. 130-141, 2017.

FRASER, N.; JAEGGI, R. **Capitalism:** a conversation in critical theory. Cambridge: Polity Press, 2018.

GILROY, P. **O Atlântico negro**. São Paulo: Ed. 34, 2001.

GRISPRUD, J. (Ed.). **The idea of the public sphere:** a reader. Lanham, Maryland: Lexington Books, 2010.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Unesp, 2014.

________. **Facticidade e validade:** Contribuições para a teoria discursiva do direito e da democracia. São Paulo: Unesp, 2020.

HIL COLLINS, P. **Black feminist thought.** New York, London: Routledge, 2000.

HOCHSCHILD, A. **Strangers in their own land**. The New Press, 2016.

JOHNSON, P. **Habermas:** rescuing the public sphere. London: Routledge, 2006.

KLUGE, A.; NEGT, O. **Public sphere and experience:** toward an analysis of the bourgeois and proletarian public sphere. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993.

MEDEIROS, J. Do 'feminismo popular' ao 'feminismo periférico': mudanças estruturais em contrapúblicos da Zona Leste de São Paulo. **Norus** – Novos Rumos Sociológicos, v. 7, n. 11, p. 311-348, 2019.

MEDEIROS, J.; FANTI, F. recent changes in the brazilian feminist movement: the emergence of new collective subjects. In: FERRERO, J.; TATAGIBA, L.; NATALUCCI, A. (Orgs.). **Socio-political dynamics within the crisis of the left turn:** Argentina and Brazil. Lanham: Rowman & Littlefield, 2019.

MEDEIROS, J. Junho de 2013 no Brasil e movimentos sociais em rede pelo mundo. In: SILVA, F.; RODRIGUEZ, J. (Orgs.). **Manual de sociologia jurídica.** São Paulo: Saraiva, 2017a.

________. **Movimentos de mulheres periféricas na Zona Leste de São Paulo: Ciclos políticos, redes discursivas e contrapúblicos**. Campinas: FE/Unicamp, 2017b.

MEDEIROS, J.; MELO, R.; JANUÁRIO, A. (Orgs.). **Ocupar e resistir:** movimentos de ocupação de escolas pelo Brasil (2015-2016). São Paulo: Editora 34, 2019.

MEEHAN, J. **Feminists read Habermas.** London: Routledge, 1995.

MELO, R. Repensando a esfera pública: Esboço de uma teoria crítica da democracia. **Lua Nova**, v. 94, 2015, p. 11-39.

________. Teoria política e pesquisa social. **Lua Nova**, v. 102, p. 211-230, 2017a.

________. Dominação de gênero e esfera pública na teoria crítica feminista. **Ideação**, v. 36, p. 166-182, 2017b.

________. Esfera pública e cultura política: Hipóteses de investigação sobre as novas mobilizações sociais no Brasil. In: WERLE, D. et al. (Orgs). **Justiça, teoria crítica e democracia**. Florianópolis: Nefipo, 2017c.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

NERIS, N.; VALENTE, M. Elas vão feminizar a internet? O papel e o impacto do ativismo on-line para os feminismos no Brasil. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 27, p 105-119, 2018.

NOBRE, M. **Imobilismo em movimento:** da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013a.

________. **Choque de democracia:** razões da revolta. São Paulo: Companhia das Letras, 2013b.

NORRIS, P.; INGLEHART, R. **Cultural backlash:** Trump, Brexit, and authoritarian populism. Cambridge University Press, 2019.

PERLATTO, F. Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: Disputas e possibilidades na modernização brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 53, 2015.

PETERS, B. **Die Integration moderner Gesellschaften**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993.

POLANYI, K. **A grande transformação.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

ROCHA, C. **Menos Marx, mais Mises**: uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). Tese (Doutorado em Ciência Política) – FFLCH/USP, São Paulo, 2019.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SCHMALZ-BRUNS, R. Zivile Gesellschaft und reflexive Demokratie. **Forschungsjournal NSB**, v.1, n. 94, 1994.

STRUM, A. A Bibliography of the Concept of Öffentlichkeit. **New German Critique,** v. 61, p. 161-202, 1994.

THIMSEN, F. Did the Trumpian counterpublic dissent against the dominant model of campaign finance? **Journal of European Institute for Communication and Culture,** v. 24, p. 1-17, 2017.

WARNER, M. **Publics and counterpublics.** New York: Zone Books, 2005.

8. DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PERSPECTIVA DISCURSIVA: ANÁLISE DA LITERATURA BRASILEIRA

Eliane Cristina da Silva Nascimento[1]
Sidney Jard da Silva[2]

Introdução

Pesquisas do tipo Estado da Arte são caracterizadas por inventariar a produção acadêmica de uma determinada área de estudos e apresentar quais "aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares" (FERREIRA, 2002, p. 258). Soares e Maciel (2000) afirmam que a compreensão que ela promove é necessária ao processo de evolução da ciência. Na mesma linha de argumentação, Romanowski e Ens (2006, p. 39) consideram que esses balanços contribuem na definição de um campo de conhecimento, pois "não se restringem a identificar a produção, mas analisá-la, categorizá-la e revelar os seus múltiplos enfoques e perspectivas"[3].

---

1 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (PCHS/UFABC) e pesquisadora do grupo de pesquisa Política, Políticas Públicas e Ação Coletiva (3 PAC/CNPq). Pedagoga da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR. E-mail: eliane.nascimento@ufabc.com.br

2 Professor do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC (CECS/UFABC) e Coordenador do grupo de pesquisa Política, Políticas Públicas e Ação Coletiva (3 PAC/CNPq). E-mail: sidney.jard@ufabc.edu.br

3 Trabalho empreendido neste e em vários outros capítulos desta obra, ainda que com recortes temáticos e/ou temporais distintos.

Neste capítulo, aplicamos tais pressupostos aos estudos sobre difusão de políticas públicas no Brasil, não só buscando a compreensão do campo em si, mas também, procurando identificar como ele se relaciona com a literatura internacional sobre o tema, ou seja, quais teorias têm sido mais influentes na produção acadêmica nacional.

Inicialmente, encontramos dois levantamentos, datados de dezembro de 2015 e dezembro de 2016: o primeiro, no capítulo de apresentação do livro *Difusão de Políticas Públicas*, de Faria, Coêlho e Jard da Silva (2016b) e o segundo, no artigo "*Policy Transfer, Diffusion, and Circulation*", de Oliveira e Faria (2017). Os referidos trabalhos demonstram que a temática da difusão/transferência de políticas ainda é relativamente pouco explorada na produção acadêmica brasileira, no entanto, chamam a atenção para a relevância que vêm ganhando em eventos na área de Ciências Sociais, em geral, e Ciência Política, em particular.

Mesmo considerando que tais levantamentos são relativamente recentes, nossa contribuição será prosseguir na construção deste itinerário acadêmico por meio de um caminho alternativo que é estruturá-lo em uma perspectiva discursiva[4]. Nossa pretensão ao mobilizar a Análise de Discurso (AD) no contexto de uma produção acadêmica é avançar para além de um retrato do campo[5]. Nestes termos, a inovação pretendida é analisar criticamente o funcionamento dos seus textos e compreender como produzem "sentidos por/para os sujeitos" (ORLANDI, 2007, p. 17). Tratar publicações acadêmicas como produtoras de discursos é admitir que elas constituem percursos, práticas e podem promover a expansão ou o silenciamento de tendências teóricas, metodológicas e temáticas entre pesquisadores e estudantes do campo.

O capítulo está dividido em sete seções. Após esta breve introdução e os apontamentos metodológicos, a terceira seção apre-

4 Neste sentido, longe de propor uma revisão exaustiva sobre o tema, este capítulo tem como objetivo ser uma contribuição suplementar para um campo de pesquisa ainda emergente e, portanto, em constante transformação.

5 Digno de nota é o fato de que sete dos capítulos desta coletânea referenciam, ainda que em níveis e a partir de autores diversos, noções que permeiam os estudos discursivos, por exemplo, disputas pela legitimidade dos discursos, sentidos dos discursos, hegemonia discursiva, espaço discursivo etc; o que denota o potencial desta perspectiva na análise de uma diversidade de temáticas.

senta uma caracterização das principais abordagens teóricas sobre difusão de políticas públicas. A quarta dedica-se a um levantamento da produção acadêmica brasileira sobre o tema, baseado na busca de "'quando', 'onde' e 'quem' produz pesquisas num determinado período e lugar" (FERREIRA, 2002, p. 265). A quinta seção busca "responder [...] a 'o que' e 'o como' dos trabalhos" (FERREIRA, 2002, p. 265) e é guiada pelos pressupostos da AD, pois nos concentramos em compreender o discurso do campo acadêmico brasileiro sobre difusão de políticas públicas interrogando "o já dito no nível de sua existência" (FOUCAULT, 2008, p. 149)[6]. A sexta explora como a produção acadêmica brasileira articula o seu objeto de estudo com as teorias gerais do campo. Por último, nas considerações finais, retomamos o objetivo inicial do texto articulando-o com as possíveis contribuições que este trabalho poderá trazer para o campo de difusão de políticas públicas no Brasil.

Metodologia

Este trabalho estrutura-se em dois recortes analíticos. Inicialmente, com o objetivo de realizar um levantamento preliminar, adotamos os procedimentos de Romanowski e Ens (2006) para a realização de uma pesquisa do tipo estado da arte:

(a) definição dos descritores: a fim de ampliar os resultados que poderiam ser encontrados, foi explorada a própria expressão "difusão de políticas públicas" e outras utilizadas como correlatas, como: "difusão de políticas"; "transferência de políticas públicas"; "transferência de políticas"; "disseminação de políticas públicas"; "disseminação de políticas"; "circulação de políticas públicas"; "circulação de políticas"; "*policy diffusion*"; "*policy transfer*"; "estudos de difusão" e "transplante de políticas".

6 Neste ponto, é importante ressaltar que o nosso trabalho está em sintonia com as preocupações de autores como Graham, Shipan e Volden (2008; 2013) quando também destacam a importância do "*who, what, when, where, how, and why*" da difusão de políticas públicas.

(b) escolha dos bancos de dados a serem pesquisados: o levantamento teve como base a busca de artigos, capítulos de coletâneas[7], livros, teses e dissertações, prioritariamente em dois bancos de dados, considerados repositórios representativos das pesquisas e publicações científicas brasileiras, o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e a *Scientific Eletronic Library Online* (SciELO)[8]. Cientes de que os referidos repositórios não reunem a totalidade dos trabalhos publicados na área, de forma complementar, utilizamos a ferramenta de pesquisa *Google Scholar*, tomando como referência os trabalhos que surgiram na primeira página de resultados (maior relevância)[9].

(c) definição dos critérios para a seleção do material: foram selecionados trabalhos que mencionavam um ou mais descritores e mantinham proximidade com a temática deste capítulo; trabalhos de autores brasileiros ou em coautoria, no qual ao menos um fosse brasileiro; e trabalhos de autores estrangeiros, desde que tivessem vinculação institucional de pesquisa no Brasil.

(d) levantamento e coleta do material de pesquisa, leitura e organização a partir dos critérios de seleção bibliográfica e elaboração das conclusões: nesta etapa os resultados são apresentados de forma quantitativa e descritiva, abordando a produção acadêmica a partir de aspectos como período, categoria do trabalho, terminologia utilizada, origem geográfica, áreas do conhecimento, instituições de origem, aspectos do perfil dos autores, etc.

Num segundo momento nossa abordagem foi qualitativa, com uma análise discursiva das produções, mais especificamente dos artigos, capítulos de coletâneas e livros. Escolhemos este recorte por considerarmos que tais publicações podem ser tomadas como "ce-

7 Neste trabalho, utilizamos o termo "coletânea" para indicar obras organizadas como reunião de capítulos escritos por diferentes autores, individualmente ou em coautoria.

8 Ambos consultados em 17 de outubro de 2018.

9 Ainda assim, mesmo com este cuidado adicional, é possível que uma parte desta emergente literatura não tenha sido contemplada no levantamento, seja pelas mencionadas limitações dos bancos de dados consultados, seja pela acelerada atualização da produção acadêmica na área. Digno de nota é a ausência do trabalho pioneiro de Hochman (1988) nos resultados de busca. Salienta-se que esta última coleta e seleção foi realizada em 19 de fevereiro e 10 de julho de 2019.

nas enunciativas" (FISCHER, 2001, p. 205), ou seja, são textos onde podemos mapear os "ditos" do campo em questão.

Argumentamos que essas publicações, por terem ampla divulgação na academia, são produtoras de discursos nas áreas nas quais estão referenciadas, cujos enunciados "ordenam uma esfera da realidade" (MAY, 2004, p. 168). Dito de outra forma, na dinâmica da academia brasileira, trabalhos publicados em periódicos ou em livros têm mais espaço na constituição discursiva de um campo de pesquisas, pois podem representar a conformação de agendas, temáticas, relações de poder, bem como disputas discursivas e de espaço.

Nosso guia será a noção de enunciado como unidade elementar do discurso (FOUCAULT, 2008) e a ideia de cenas enunciativas de Fischer (2001). No livro *A Arqueologia do Saber*, Foucault indica que o enunciado não é uma estrutura, mas sim uma função, constituído de sentidos, de regras de existência e de um campo de utilização – ou seja, é baseado em um jogo de relações. Para o autor, seus principais elementos são: i) a ligação com um referencial que delimita o diferencial do objeto; ii) a ligação com um sujeito, que não é um autor ou um emissor, mas a posição que deve ocupar para ser sujeito do enunciado; iii) a ligação com outros enunciados, que não se dá de forma independente e neutra, pois o enunciado deve desempenhar um papel nesta relação e iv) deve ter materialidade, ou seja, os enunciados precisam "ter uma substância, um suporte, um lugar e uma data" (FOUCAULT, 2008, p. 114).

Assim, buscaremos descrever e analisar os enunciados a partir dos seguintes questionamentos: Como se constitui o discurso *sobre* o campo de Difusão de Políticas no Brasil? O discurso acadêmico brasileiro *no* campo de Difusão de Políticas Públicas apresenta um padrão temático, teórico e/ou metodológico? Que concepções expressa? De que forma se apropria das teorias internacionais? Estabelece rupturas conceituais, terminológicas e/ou analíticas? Qual a posição ocupada pelos atores nacionais deste discurso?

Estudos sobre difusão de políticas

Fenômenos que podem ser considerados como processos de difusão são registrados há milhares de anos, por exemplo, durante o Helenismo (HADAS, 1959, apud DOLOWITZ, 2000), período da história grega cuja principal característica foi a difusão da cultura desta civilização. No mundo moderno, conforme argumenta Melo (2016), a temática estaria imbricada na natureza das próprias questões fundadoras das ciências sociais, que se fundamentam basicamente em pensar diferenças e similitudes entre sociedades e isto seria, para o autor, pensar na difusão de normas, modelos, políticas e ideias.

Apesar destes registros históricos longínquos, a constituição da difusão como um campo de estudos é mais recente – entre os anos de 1940 e 1950 –, mas somente a partir do final da década de 1960 é que seu desenvolvimento se deu de forma mais robusta. Sinteticamente, os estudos de difusão têm como questão central explicar como e por que ocorre a propagação de um determinado evento[10].

Trabalhos precursores desta fase acadêmica foram desenvolvidos nos Estados Unidos e se dedicaram à compreensão do fenômeno da difusão no âmbito dos municípios. Ryan e Gross (1943) estudaram a difusão de tecnologia de sementes híbridas de milho; enquanto Rogers (1958) propôs um método para categorizar fazendeiros adotantes de práticas agrícolas inovadoras, baseado no critério de adoção de uma única prática ou na adoção de práticas em escala.

Quanto à definição do termo, Rogers (1995) pensou o conceito de difusão a partir da velocidade com a qual uma inovação é adotada por membros de um sistema social. Para mensurar o que o autor define como taxa de adoção de inovações foram consideradas variáveis como: a percepção que os adotantes têm dos atributos da inovação, a forma como a decisão será tomada, os canais de comunicação utilizados, a natureza do sistema social e a extensão dos esforços dos agentes da mudança. Strang (1991) também trabalha com a noção de taxa de adoção de inovações, mas, neste caso, esta-

10 O termo *evento* é utilizado aqui como categoria genérica para agrupar tudo o que, segundo a literatura, pode ser objeto de difusão – políticas, programas, modelos institucionais, inovações, tecnologias etc.

ria mais vinculada aos antecedentes, tanto no sentido do número de adoções prévias como no tempo cronológico desde a última adoção, ou seja, um histórico de eventos.

Estas duas definições são consideradas clássicas por Coêlho (2016) e caracterizam a difusão como um processo. Para Rogers (1995), por exemplo, a difusão seria um processo de comunicação de uma inovação, em um período, dentro de um sistema social; enquanto para Strang (1991) seria mais um processo de influência, ou seja, a difusão é quando escolhas prévias de alguns influenciam a tomada de decisão de outros.

Para Weyland (2006), por sua vez, a difusão tem um caráter mais pragmático. O autor a caracteriza como sendo a adoção de um mesmo modelo em países com características socioeconômicas, políticas e culturais variadas. Seria uma forma de promover a similaridade em meio à diversidade.

Elkins e Simmons (2005) realizam uma reflexão crítica sobre as pesquisas que tratam a difusão como processo, mas que, implicitamente, estariam mais próximas da concepção de difusão como produto (e vice-versa), ressaltando que o termo carece de clareza conceitual. Deslocando o foco do resultado para o processo, os autores revelam sua preferência em tratar a difusão como uma classe de mecanismos, notoriamente aqueles caracterizados pela interdependência descoordenada: "*Some mechanisms that we may still wish to call diffusion may not result in the widespread dissemination of a given practice*" (p. 37)[11].

Admitindo a variação de terminologias e enfoques nos estudos sobre o tema, Dolowitz e Marsh (2000) apresentam uma definição intermediária. Esses autores defendem que todos são processos semelhantes nos quais políticas, modelos administrativos/institucionais e ideias de um cenário político são usados no desenvolvimento de políticas, modelos administrativos/institucionais e ideias em outro cenário político.

11 Uma classe de mecanismos pode ser agrupada em dois tipos complementares: I) adaptação - mecanismos a partir dos quais a decisão política de um governo altera as condições sob as quais outro governo baseia sua decisão de adoção, por exemplo, normas culturais, grupos de apoio e concorrência; e II) aprendizagem - mecanismos nos quais a adoção proporciona a troca de informações, por exemplo, cascata de informações, aprendizagem e disponibilidade, grupos de aprendizagem e referência.

Grosso modo, o desenvolvimento teórico do campo dos estudos de difusão ocorreu a partir de duas correntes de pensamento que, apesar de terem em comum o interesse nos fatores influenciadores dos fenômenos de difusão, distanciavam-se quanto à sua origem – uma vertente valorizava os determinantes externos – redes formais e informais, localização geográfica, proximidade com regiões inovadoras – e, outra, os determinantes internos – atributos políticos, institucionais, econômicos e sociais. Nas palavras de Coêlho (2016, p. 39): "A abordagem dos determinantes internos e externos contrapõe visões rivais sobre os fatores que influenciam a difusão de políticas entre unidades federativamente autônomas e, também, entre países".

Dois textos identificados por Graham, Shipan e Volden (2008; 2013), com alto grau de influência nos estudos sobre difusão de políticas públicas, podem ser tomados sob esta perspectiva.

Walker (1969), por exemplo, estudou o pioneirismo de alguns Estados americanos na adoção de novos programas e, na sequência, como estes novos serviços ou formas de regulação se espalharam destes atores iniciais para outros. O foco de análise foram os fatores que estabeleceram parâmetros e orientaram as decisões dos *policy makers*, cada qual no âmbito do seu próprio Estado. O autor correlacionou à velocidade de adoção de inovações – chamada de *score* de inovação – variáveis como tamanho do Estado, grau de industrialização, riqueza econômica, grau de competição eleitoral, porcentagem de população urbana, média de escolaridade e sistemas de comunicação institucionais. Uma significativa contribuição para o campo foi a definição do conceito de inovação, que traz em si a ideia de que um programa/política/prática é sempre considerado como inovação para quem o adota, não importando seu tempo de existência ou quantos já adotaram anteriormente.

Gray (1973), por seu turno, também analisa a adoção de inovações entre Estados americanos, especificamente leis nas áreas de educação, bem-estar e direitos humanos, e concorda com Walker (1969) quanto a ideia de inovação, "*an innovation is more specifically defined as a law which is new to the state adopting it*" (p. 1174). Entretanto, apesar da perspectiva semelhante quanto ao objeto de estudo, a for-

ma de tratá-lo é diferente. O modelo de análise construído pela autora faz distinção entre inovações adotadas por meio de estímulos federais e aquelas que são adotadas somente por iniciativa estadual e está baseada fundamentalmente no grau de interação entre os líderes governamentais. Assim, o grau de difusão de uma inovação seria proporcional ao nível de interação entre aqueles que a adotaram e os potenciais adotantes.[12]

Berry e Berry (1990; 1992) contrapõem-se a esta visão dicotômica e, em uma perspectiva de integração, afirmam que a abordagem dos determinantes internos e a dos externos são conceitualmente compatíveis. Estudando a adoção de loterias e de impostos no âmbito dos governos subnacionais americanos, os autores demonstraram empiricamente esta hipótese, ao considerar conjuntamente fatores eleitorais, políticos, socioeconômicos e geográficos, "além de incorporar às análises elementos como o tempo e a duração dos eventos de adoção" (COÊLHO, 2016, p. 36)[13].

Apesar de a discussão sobre os determinantes internos e externos não ser recente e existirem autores que defendem a complementaridade entre as abordagens, Coêlho (2016) afirma que, de certa forma, esta divisão teórica ainda permanece. Não obstante, o campo foi consolidando-se e a literatura desenvolveu outras perspectivas teóricas para estudar os fenômenos de difusão.

Na perspectiva da ação coordenada/descoordenada, as explicações partem da comparação do papel dos atores-chave e dos mecanismos direcionais da adoção de políticas. Elkins e Simmons (2005) analisaram três visões que poderiam fornecer tais respostas: uma primeira possibilidade, seria pensar que os tomadores de decisão das unidades jurisdicionais operam com base nos fatores internos, sem considerar o comportamento de outros Estados vizinhos e, portanto,

---

12 Virginia Gray não desconsidera a explicação dada por Jack Walker que foi baseada em determinantes demográficos, políticos, socioeconômicos e institucionais. No entanto, a autora considera que esta abordagem é útil para determinar qual seria o primeiro adotante da inovação; contudo, para pensar adoções ao longo do tempo, sugere maior peso aos determinantes externos, principalmente a interação entre os atores governamentais.

13 Metodologicamente, os trabalhos de Gray (1973) e Berry e Berry (1990; 1992) contribuíram para o campo com técnicas de análise que são referências recorrentes entre os estudos de difusão: a noção de frequência de adoção ao longo do tempo (*S-shaped curve*) e a introdução do modelo *Event History Analysis* (EHA), respectivamente.

sem coordenação; em uma segunda, a difusão poderia ocorrer por meio de uma ação coordenada por organismos internacionais, grupo de governos ou um poder hegemônico; e, uma terceira possibilidade, que combina as duas anteriores e é a defendida por esses autores, seria pensar a difusão como uma ação descoordenada, mas interconectada – "*governments are independent in the sense that they make their own decisions without cooperation or coercion but interdependent in the sense that they factor in the choices of other governments*" (p. 35).

O fenômeno da adoção de políticas também pode ser observado, para alguns autores, por meio do papel das instituições e dos atores. De acordo com esta abordagem, focar no fator estrutura significa admitir que a difusão ocorre sem a atuação de agentes, predominando a necessidade de uma estrutura ideal, como por exemplo, o histórico de resultados de implementação da política, a dimensão do aparato institucional do governo e a proximidade geográfica com governos considerados pioneiros. Por outro lado, a análise também pode ser embasada no fator agência, na qual quem conduz a transferência de políticas são os atores, ou como designa Mintrom (1997), uma classe identificável de atores – os empreendedores políticos, pessoas cuja presença e ação aumenta significativamente a probabilidade da adoção de inovações políticas.

Marsh e Sharman (2009) contrapõem-se a esta divisão entre estrutura e agência defendendo a necessidade de uma abordagem que reconheça a relação dialética entre as duas, pois tanto estruturas institucionais podem interferir de maneira positiva ou negativa na ação dos atores como, por outro lado, os atores podem adaptar-se à estrutura ou modificá-la a fim de que seus objetivos sejam alcançados.

Também bastante explorada pela literatura é a análise da difusão de políticas a partir dos mecanismos impulsionadores para a adoção de inovações. Tais mecanismos podem ser políticos e/ou institucionais, e existe praticamente consenso em apontá-los como fatores que estimulam os governos à propensão para novas políticas. Quatro me-

canismos são os mais proeminentes na produção acadêmica sobre o tema: aprendizado, competição política, coerção e emulação[14].

O mecanismo do aprendizado é baseado na premissa de que a tomada de decisão de um governo sobre adotar uma nova política é um processo racional, no qual são analisadas as perdas e os ganhos da adoção, bem como é feita uma comparação a partir do êxito (ou não) de experiências alheias, ou seja, aprende-se com que o outro já fez. Para Shipan e Volden (2008) nem sempre o sucesso de uma política é facilmente observável ou mensurável e, muitas vezes, os tomadores de decisão partem de critérios que são fruto de suas próprias interpretações, por exemplo, o não abandono de uma política amplamente adotada poderia ser prova de sucesso ou pelo menos evidência de manutenção de apoio. Estes atalhos são consistentes com processos de aprendizagem e segundo os autores, o efeito desta "oportunidade para aprender" na escolha de políticas poderia ser explorado como um substituto para a evidência direta de aprendizagem.

A competição é um mecanismo cujo pressuposto é que um governo adota uma nova política pensando em sua sobrevivência, há uma dimensão institucional no qual são analisados os ganhos sobre outros governos. A concorrência, segundo Shipan e Volden (2008), está entrelaçada com a aprendizagem e ambas são vistas como os processos mais comuns que explicam a difusão de políticas.

O mecanismo da coerção é basicamente a pressão, geralmente financeira, feita diretamente por um governo central ou indiretamente, por organismos internacionais e/ou por grupos de interesse, para que um governo adote determinadas políticas ou diretrizes em seu âmbito. Isto acontece, frequentemente, em momentos de negociações de empréstimos e investimentos em determinados setores econômicos e/ou sociais.

14 Shipan e Volden (2008) testaram os quatro mecanismos em um só estudo. Os autores partiram do questionamento sobre como o aprendizado, a competição, a imitação e a coerção afetaram a propagação de leis antifumo entre as 675 maiores cidades dos Estados Unidos, entre 1975 e 2000. Os autores concluíram que o tamanho da unidade administrativa é um condicionante da sua suscetibilidade para determinados mecanismos. No caso pesquisado, municípios do sistema federativo americano, unidades menores parecem ser menos capazes de aprender, são mais suscetíveis à competição econômica, são mais propensas à imitação e têm mais chance de sofrerem coerção.

Por último, a emulação, por vezes denominada como imitação ou mimetismo, é quando um governo reproduz experiências de outros governos sem um planejamento prévio que avalie se determinada política funcionaria em um novo contexto econômico, político e social. Pode parecer similar a aprendizagem, mas Shipan e Volden (2008) chamam a atenção para o fato de que, na verdade, são atitudes contrastantes. Enquanto na aprendizagem os *policy makers* focam nas consequências das políticas, para então formularem a partir do que deu certo (ênfase na ação), na emulação o foco está em ser ou ao menos parecer igual a um outro governo (ênfase no ator)[15].

A partir de uma revisão crítica de trabalhos sobre o tema, Meseguer e Gilardi (2008) problematizaram os estudos sobre os mecanismos de difusão de políticas públicas. Segundo esses autores, a maioria dessas contribuições baseou-se em: I) políticas que se espalharam rapidamente; II) onda de reformas e democratização; III) modelos estatísticos que não integravam adequadamente heterogeneidade espacial e temporal; IV) falta de atenção à existência de políticas alternativas. Este diagnóstico suscitou um pertinente questionamento sobre se tais mecanismos e resultados seriam realmente aplicáveis a outros tipos de difusão de políticas, pois além do exposto, este modelo também não explicaria a retroalimentação entre os mecanismos de difusão[16].

A literatura internacional sobre difusão de políticas públicas também mantém um debate, ainda forte e constante, sobre as terminologias utilizadas ou o que Oliveira e Faria (2017) chamam de tradições de pesquisa.

Em relação à diversidade terminológica, um trabalho de referência é o de Graham, Shipan e Volden (2008; 2013) que, a partir de um *corpus* de análise de 781 artigos sobre difusão, publicados ao

15 Neste ponto, é importante ressalvar que parte da literatura não trata emulação e cópia como sinônimos. Conforme observam Palotti, Pereira e Camões (2016, p. 138), se por um lado, a "cópia envolve transferência completa e direta"; por outro, a emulação "envolve a transferência das concepções e ideias principais por trás de uma política pública". O conceito de emulação como "cópia com adaptações" também pode ser encontrado em Oliveira (2016c).

16 A proposta dos autores é observar a difusão a partir de um marco de referência que compreenda os mecanismos de forma combinada em um determinado período de tempo: "*cuándo importan los diversos mecanismos; es decir, en qué fases del proceso de difusión y/o en combinación con qué otros factores y/o mecanismos*" (MESEGUER; GILARDI, 2008, p. 341).

longo de 50 anos (1958-2008), em revistas de Ciência Política, identificaram 104 termos diferentes. Os autores afirmam que isso ocorre provavelmente porque a definição ampla de difusão – escolhas políticas de uns influenciando decisões políticas de outros – deixa em aberto o motivo e o como essa difusão acontece. Assim sendo, os estudiosos do tema criam metáforas para especificar os mecanismos encontrados em suas pesquisas.

Oliveira e Faria (2017) afirmam que existem três principais "tradições" de pesquisa: transferência, difusão e circulação de políticas[17]. Assim, ainda que no campo sejam utilizadas terminologias diversificadas, estas se sobrepõem em alguns momentos[18]. O Quadro 1 apresenta uma síntese das características de cada uma dessas abordagens.

Quadro 1. Tradições de pesquisa no campo de difusão de políticas públicas

Tradição	Origem	Principal referência	Pressuposto	Amplitude do fenômeno	Avanços na área
Transferência	Anglo-saxã	David Dolowitz e David Marsh	Deslocamento de uma política de um governo para outro	Limitado a um governo ou a um grupo pequeno de governos	Da transferência linear e bilateral para a transferência que envolve processos múltiplos. Estudos sobre convergência e europeização.
Difusão	Estados Unidos	Everett Rogers	Adoção de políticas por um grupo de países ou governos	Ampliado para ondas ou grupos de adoção	Inclusão da perspectiva da ação de redes transnacionais e consideração de restrições internas.
Circulação	França	Bruno Latour Pierre Bourdieu Michel Foucault	Papel das ideias e o significado subjacente das políticas	Vasto e contínuo	Desconstrução da visão mecânica, linear e racional dos processos de difusão e convergência de políticas.

Fonte: elaborado pelos autores com base em Oliveira e Faria (2017).

17 Os autores utilizam o termo "tradição" não no seu sentido clássico, mas sim como expressão das principais abordagens presentes no campo.

18 Digno de nota são os estudos de convergência e europeização que podem ser enquadrados tanto como um avanço nos estudos de transferência ou, segundo Oliveira e Faria (2017), mais apropriadamente nas análises de difusão. Ver, por exemplo, Vögtle (2014).

Não nos aprofundaremos na questão das metodologias de pesquisa, mas podemos afirmar que a pluralidade também se faz presente neste quesito. Pesquisas de difusão tem forte tradição no uso de métodos quantitativos – modelos matemáticos e análises estatísticas – enquanto pesquisas de transferências destacam-se pelos métodos qualitativos, por exemplo, análises de processo. Entretanto, há estudos que se valem das duas metodologias de forma complementar, e outros que defendem o uso de combinações de métodos diversos.

Ainda metodologicamente, alguns limitantes e lacunas vêm sendo apontados como desafios que os pesquisadores do campo necessitam avançar. Segundo Coêlho (2016), uma primeira questão seria a definição clara sobre quais processos podem ser enquadrados em estudos de difusão, por meio da seleção das características que seriam predominantes nesses fenômenos, e quais poderiam ser mais bem explicados por outras abordagens teóricas e metodológicas. O autor também aponta lacunas que ainda persistem como a questão da análise dos resultados da difusão e dos fatores específicos no tocante aos incentivos políticos individuais. Em suas próprias palavras, "Uma vez que o problema a ser investigado centra a tomada de decisão governamental, o foco analítico recai sobre o comportamento político dos indivíduos" (p. 51).

Para Gonnet (2016) o enfoque da difusão precisa aprofundar a definição dos mecanismos, avançar na identificação dos diferentes atores e suas regras e criar indicadores que operacionalizem as pesquisas. A autora faz um esforço neste sentido e discute uma proposta metodológica que distingue as motivações e meios que atuam no desenvolvimento dos mecanismos de difusão, bem como apresenta indicadores para identificar: coerção, aprendizagem e emulação; atores nacionais – burocratas e políticos; organismos internacionais; comunidades epistêmicas.

Marsh e Sharman (2009), por seu vez, analisando os aportes de *policy diffusion* e *policy transfer*, defendem que há complementaridade entre ambos e apontam cinco questões-chave nas quais tais literaturas precisam se concentrar: i) investir nas interações entre os vários mecanismos de difusão/transferência; ii) reconhecer e explorar a relação entre instituições e atores; iii) reconhecer que para um en-

tendimento completo do fenômeno tanto a descoberta de padrões (mais presente da difusão) como o rastreamento de processos (mais presente na transferência) importam; iv) dar mais atenção aos países em desenvolvimento; e, v) investigar também o resultado da difusão/transferência, criando critérios para estabelecer o sucesso e o fracasso das políticas.

Esta seção procurou demonstrar que a vasta literatura do campo de difusão de políticas públicas vem sendo composta a partir da coexistência de vários discursos e disputas. Oliveira (2016b) exemplifica bem esta questão ao afirmar que o campo "é complexo e disputado por diversos autores, que reivindicam abordagens, categorias e métodos próprios" (p. 223).

O que apresentamos aqui não é uma revisão exaustiva da literatura internacional sobre o tema, mas sim uma abreviada caracterização inspirada, quanto à forma, na organização didática apresentada por Coêlho (2016) e Oliveira e Faria (2017); e, quanto aos autores consultados, no *ranking* de centralidade para artigos sobre difusão de políticas públicas (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2008; 2013), o que nos sugere que são referências legitimadas pelo campo de estudos.

Por fim, nosso objetivo foi demonstrar que o *a priori* histórico do discurso do campo de difusão de políticas públicas é constituído por uma multiplicidade de narrativas e é neste contexto que os pesquisadores brasileiros estão inseridos, conforme trataremos nas seções seguintes deste trabalho[19].

A produção acadêmica brasileira sobre difusão de políticas públicas

Após aplicar os critérios de busca e seleção explicitados na seção metodológica, e excluir repetições, selecionamos como *corpus* de análise: do livro *Difusão de Políticas Públicas* (FARIA; COÊLHO; JARD DA SILVA, 2016a), a apresentação dos organizadores e mais seis capítulos; do livro *Políticas Públicas e Relações Internacionais* (FARIA,

19 Revisões mais abrangentes podem ser encontradas em Farah (2008a), Coêlho (2016), Oliveira (2016a), Oliveira e Faria (2017) e Faria (2018a).

2018a), um capítulo; do livro *Embaixadores da participação: a difusão internacional do orçamento participativo* (OLIVEIRA, 2016a), todos os capítulos. Somam-se a estes 31 artigos[20]; 19 teses e 34 dissertações.

Artigos, teses e dissertações somaram um total de 84 trabalhos (Quadro 2), sendo o maior número concentrado em dissertações, 34 (40,47%). Ao agrupar categorias e descritores por ano de publicação, observamos um registro em 1995, um em 2003 e dois em 2004. Os próximos trabalhos surgem somente em 2008 (5), seguindo uma trajetória de decréscimo em 2009 (3) e 2010 (1) e discreta retomada em 2011 (3) e 2012 (4). A partir do ano de 2013 a produção aumenta significativamente, sendo os anos de 2015 e 2016 os mais produtivos: 2013 (8), 2014 (5), 2015 (15), 2016 (15), 2017 (10) e 2018 (10) e 2019 (1)[21]. Quanto aos livros, foram publicados dois em 2016 e um em 2018[22].

Os descritores (Quadro 2) nos indicam, conforme Oliveira e Faria (2017), o que pode ser compreendido como tradições de pesquisa/terminologias usadas pelo campo e, neste quesito, 89,29% da produção brasileira foi encontrada a partir de descritores que se relacionam com as abordagens de difusão e transferência de políticas; 10,71% relacionam-se ao descritor disseminação e os descritores circulação e transplante não retornaram nenhum resultado.

20 Registramos aqui uma intercorrência em nossa busca pelos artigos. Cotejando nossos resultados com uma conferência feita no Currículo Lattes dos autores, percebemos que alguns deles possuíam mais artigos publicados. Sendo assim, foi feita uma nova pesquisa utilizando a ferramenta *Google Scholar,* em 10 de julho de 2019, e aqueles artigos que se enquadravam nos critérios de seleção do material definidos aqui foram incluídos neste trabalho.

21 O levantamento realizado limitou-se até o mês de outubro de 2018. O artigo registrado em 2019 é fruto da checagem dos dados junto ao Lattes dos autores.

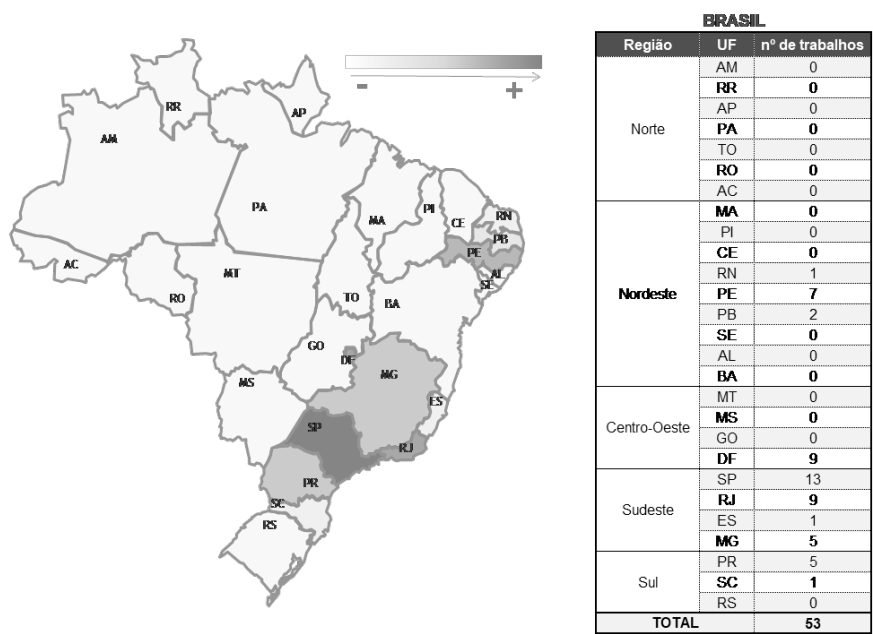
22 Em larga medida, este próprio capítulo é tributário do surgimento de uma promissora "escola brasileira de difusão de políticas públicas" representada pelo trabalho dos colegas Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Denilson Bandeira Coêlho e Osmany Porto de Oliveira. Não coincidentemente, principais referências no "*boom*" dos estudos de difusão no Brasil.

Quadro 2. Produção acadêmica brasileira sobre difusão de políticas públicas por descritores, período e categoria do trabalho

Descritores	Ano	Artigos	Dissertações	Teses	Total
"difusão de políticas públicas" e "difusão de políticas"	1995	1	-	-	1
	2004	2	-	-	2
	2008	2	1	1	4
	2009	-	1	1	2
	2011	1	-	-	1
	2012	1	1	-	2
	2013	1	1	-	2
	2014	-	2	-	2
	2015	2	3	2	7
	2016	4	2	-	6
	2017	2	1	2	5
	2018	5	1	-	6
	2019	1	-	-	1
"transferência de políticas públicas" e "transferência de políticas"	2011	-	1	-	1
	2012	1	-	-	1
	2013	-	2	-	2
	2014	-	1	-	1
	2015	-	1	2	3
	2016	-	1	6	7
	2017	-	3	1	4
	2018	3	-	-	3
"disseminação de políticas públicas" e "disseminação de políticas"	2003	-	1	-	1
	2008	-	1	-	1
	2009	-	1	-	1
	2010	-	1	-	1
	2011	-	1	-	1
	2013	1	-	-	1
	2014	-	2	-	2
	2015	1	-	-	1
"*policy diffusion*"	2012	1	-	-	1
	2015	1	-	-	1
	2016	-	1	-	1
"*policy transfer*"	2013	1	2	-	3
	2015	-	-	2	2
	2016	-	-	1	1
	2017	-	1	-	1
	2018	-	-	1	1
"estudos de difusão"	2015	-	1	-	1
Total por categoria		31	34	19	84

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados do Catálogo de Teses e Dissertações da Capes e da SciELO, em 17 de outubro de 2018; e, do *Google Scholar*, em 19 de fevereiro e 10 de julho de 2019.

Abaixo é demonstrada a distribuição geográfica das dissertações e teses. Como podemos notar, 28 de um total de 53 trabalhos (53%) foram produzidos em instituições da região Sudeste (Figura 1).

Figura 1. Distribuição da produção acadêmica – teses e dissertações por região

BRASIL

Região	UF	nº de trabalhos
Norte	AM	0
	RR	0
	AP	0
	PA	0
	TO	0
	RO	0
	AC	0
Nordeste	MA	0
	PI	0
	CE	0
	RN	1
	PE	7
	PB	2
	SE	0
	AL	0
	BA	0
Centro-Oeste	MT	0
	MS	0
	GO	0
	DF	9
Sudeste	SP	13
	RJ	9
	ES	1
	MG	5
Sul	PR	5
	SC	1
	RS	0
TOTAL		53

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados coletados do Catálogo de Teses e Dissertações da Capes em 17 de outubro de 2018 e em mapa elaborado inicialmente por Rafael Kamimura.

Quanto à distribuição das teses e dissertações por categoria das instituições de origem, 45 (85%) dos 53 trabalhos são de instituições públicas; e, destes, 35 (66%) de instituições da rede federal de ensino superior (Quadro 3).

Quadro 3. Distribuição da produção acadêmica - teses e dissertações - por instituição e área dos programas de pós-graduação.

Instituição/Estado	Nº de trabalhos	Áreas dos programas de pós-graduação
Universidade Federal da Paraíba/PB	2	Educação / Enfermagem
Universidade Federal de Pernambuco/PE	7	Políticas Públicas / Ciência Política / Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal do Rio Grande do Norte/RN	1	Estudos Urbanos e Regionais
Universidade de Brasília/DF	9	Ciência Política / Economia / Estudos Comparados sobre as Américas / Administração / Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional / Desenvolvimento Sustentável / Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural
Fundação Getúlio Vargas/RJ	1	Administração
Fundação Getúlio Vargas/SP	1	Administração Pública e Governo
Fundação Oswaldo Cruz/RJ	3	Saúde Pública
Pontifícia Universidade Católica/MG	1	Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica/RJ	1	Ciências Sociais
Universidade de São Paulo/SP	2	Estudos Culturais / Integração da América Latina
Universidade de São Paulo-Ribeirão Preto/SP	7	Enfermagem em Saúde Pública
Universidade do Grande Rio/RJ	2	Administração
Universidade Estadual de Campinas/SP	1	Política Científica e Tecnológica
Universidade Federal de Juiz de Fora/MG	1	Ciências Sociais
Universidade Federal de Minas Gerais/MG	2	Ciência Política
Universidade Federal de São Carlos/SP	2	Enfermagem / Educação
Universidade Federal de Uberlândia/MG	1	Relações Internacionais
Universidade Federal do Espírito Santo/ES	1	Administração
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/RJ	2	Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade / Desenvolvimento Sustentável
Pontifícia Universidade Católica/PR	2	Gestão Urbana
Universidade Federal do Paraná/PR	3	Políticas Públicas / Desenvolvimento Econômico
Universidade Federal do Rio Grande do Sul/RS	1	Sociologia

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados do Catálogo de Teses e Dissertações da Capes em 17 de outubro de 2018.

A filiação institucional dos autores de livros, capítulos de coletâneas e artigos (Tabela 1) revela que as instituições que possuem o maior número de autores são a Universidade Federal de Pernambuco, a Universidade Federal do Paraná, a Universidade de São Paulo e a Fundação Getúlio Vargas/SP. Também há autores pertencentes a instituições internacionais (coautores), entidades que não são universidades, bem como autores que provêm de universidades que não figuraram como produtoras de pesquisas de mestrado e doutorado sobre difusão de políticas públicas, mas que possuem pesquisadores dedicando-se a publicar nesta temática.

Outro elemento pesquisado foi o quantitativo de publicações por autor[23]. Neste parâmetro, duas instituições ocupam posição como núcleos de referência – a Universidade de Brasília que além das nove teses e dissertações, tem entre seus pesquisadores, um autor que possui dois artigos, um capítulo de coletânea e um livro organizado; e a Universidade Federal de Pernambuco que além das sete teses e dissertações, tem entre seus pesquisadores, dois autores que somados publicaram cinco artigos[24]. Também despontam mais três instituições que não apareceram como produtoras de teses e dissertações, mas como produtoras de artigos, capítulos de coletâneas e livros na área: a Universidade Federal de São Paulo: um autor com cinco artigos, um capítulo de coletânea e um livro; a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais: um autor com três artigos, dois capítulos de coletânea e um livro organizado; e a Universidade Federal do ABC com três autores, dois artigos, sendo um dos autores com um capítulo de coletânea e um livro organizado[25].

23 Neste ponto é importante destacar que o cruzamento dos referidos dados com as informações constantes no Currículo Lattes destes autores indica que o número de publicações por autor esteja provavelmente subestimado na base de dados consultada para a elaboração deste capítulo. No entanto, para fins desta pesquisa, o cotejamento destas informações apenas reafirma o acelerado processo de expansão e consolidação do campo de difusão de políticas públicas no Brasil.

24 Também é digno de nota a Universidade Federal do Paraná, pois esta instituição aparece com três trabalhos de tese/dissertação e cinco autores que publicaram um total de três artigos.

25 Com a publicação do presente capítulo, a UFABC passa a contar com quatro autores e dois capítulos de coletânea.

Tabela 1. Distribuição dos autores dos artigos e capítulos de coletânea por vínculo institucional, indicado nas publicações pesquisadas

Vínculo institucional	Número de autores
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo	1
Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad), França	1
Centro Universitário Internacional Uninter	1
Escola Nacional de Administração Pública	2
Fundação Getúlio Vargas/RJ	1
Fundação Getúlio Vargas/SP	5
Instituto Federal do Paraná	1
Ministério da Justiça	1
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1
Pontifícia Universidade Católica/MG	1
School of Public Policy and Administration, Canadá	1
Universidade de Brasília	2
Universidade de São Paulo	5
Universidade do Grande Rio	1
Universidade Estadual Paulista	1
Universidade Federal de Pernambuco	6
Universidade Federal de São Paulo	1
Universidade Federal do ABC	3
Universidade Federal do Paraná	5
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	1
Total de Instituições	20
Total de Autores	**41**

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados coletados da SciELO, em 17 de outubro de 2018 e do *Google Scholar*, em 19 de fevereiro e 10 de julho de 2019.

Considerando que há uma diferenciação conceitual entre multidisciplinaridade e interdisciplinaridade, sendo a primeira compreendida como dimensão de coexistência e a segunda, como dimensão de interação entre diversas áreas de conhecimento; o Quadro 3 e a Tabela 2 nos mostram que o campo de difusão de políticas públicas está se constituindo no Brasil ora a partir de um espectro interdisciplinar, ora nem tanto[26]. No caso das teses e dissertações verificamos mais uma multidisciplinaridade do que uma interdisciplinaridade propriamente dita, haja vista que os programas de pós-graduação compreendem áreas tão distintas como Administração, Ciência Política e Políticas Públicas, de um lado; quanto por programas voltados ao Desenvolvimento, ao Meio Ambiente, à Educação, à Saúde e aos Estudos Culturais, de outro (Quadro 3).

Nas publicações em revistas científicas esta diversidade reduz-se e podemos constatar que as revistas que concentram a maior parte dos trabalhos são das áreas de Administração e Relações Internacionais (Tabela 2). E, finalmente, se tomarmos como variável a área de formação dos autores com trabalhos publicados (consulta feita nas publicações e na Plataforma Lattes[27]), a multidisciplinaridade reduz-se ainda mais, pois mais da metade deles (22 de 41) tem formação em Ciência Política (Tabela 3).[28]

---

26 Nesta perspectiva conceitual, o campo de difusão de políticas públicas, como campo em consolidação, transita pendularmente entre a multidisciplinaridade e a interdisciplinaridade. Para uma discussão mais aprofundada sobre "política pública como campo multidisciplinar" ver a coletânea organizada por Marques e Faria (2013).

27 Somente quando as publicações não continham tal informação.

28 É digno de nota que, em relação às 19 coautorias encontradas, 11 (58%) são resultados de parcerias entre autores de diferentes áreas disciplinares.

Tabela 2. Distribuição da produção acadêmica – artigos – por área de conhecimento da revista na qual foi publicada

Área de conhecimento da revista*	Número de trabalhos
Administração	2
Administração e Políticas Públicas	1
Administração Pública	5
Administração Pública e de Empresas	1
Ciência Política	1
Ciência Política e Sociologia	1
Ciências Humanas	1
Ciências Sociais	3
Ciências Sociais e Economia	1
Estudos Organizacionais	1
Interdisciplinar – Ciências Sociais e Humanidades	1
Multidisciplinar – Ciência Política e Relações Internacionais	3
Multidisciplinar – Ciências Humanas, Direito, Literatura e Artes	1
Políticas Energéticas	1
Políticas Públicas e Gestão Governamental	2
Relações Internacionais	6
Total de artigos	**31**

* A área de conhecimento descrita na tabela 2 está de acordo com a informação contida na página eletrônica de cada uma das revistas nas quais os artigos pesquisados foram publicados.

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados coletados da SciELO, em 17 de outubro de 2018; e, do *Google Scholar*, em 19 de fevereiro e 10 de julho de 2019.

Tabela 3. Distribuição dos autores dos artigos e capítulos de coletânea por área de formação.

Área de Formação	Número de autores
Administração	2
Administração Pública e Governo	3
Ciência Política	22
Ciências Humanas e Sociais	1
Ciências Sociais	2
Economia	3
Gestão de Políticas Públicas	1
Políticas Públicas	2
Relações Internacionais	2
Sociologia	1
Não encontrado	2
Total de autores	**41**

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados coletados da SciELO, em 17 de outubro de 2018, do *Google Scholar*, em 19 de fevereiro e 10 de julho de 2019; e, da Plataforma Lattes em 20 de fevereiro de 2019.

No que se refere à distribuição por gênero, nas dissertações encontramos 13 homens e 21 mulheres; nas teses 5 homens e 14 mulheres. Portanto, nos trabalhos de mestrado e doutorado há uma predominância de pesquisadoras (35 mulheres para 18 homens). Este cenário altera-se nos artigos, capítulos de coletâneas e livros nos quais a relação é de 23 homens para 18 mulheres. Nas publicações em conjunto, dos 31 artigos e capítulos, 19 são textos em coautoria, dos quais 10 são resultados de parcerias entre pesquisadores e pesquisadoras[29].

Após esta etapa inicial na qual buscamos responder *quando*, *onde* e *quem* (FERREIRA, 2002) está se dedicando às pesquisas em difusão de políticas públicas no Brasil, salientando que este "quem" não remete a pessoas, mas desloca-se para atores/lugares referenciados pelas áreas de formação, vínculo institucional e perfil. Na próxima seção, apresentaremos *o qu*e e o *como* em uma análise discursiva, destacando o *como* das publicações também na perspectiva das apropriações feitas pelos autores brasileiros a partir da literatura internacional.

O emergente campo de difusão de políticas públicas no Brasil

Esta seção concentra-se nos artigos, capítulos de coletâneas e livros selecionados, a partir dos quais descreveremos os principais enunciados registrados *sobre* e *no* campo brasileiro de Difusão de Políticas Públicas.

Iniciamos com o *sobre*, cuja unidade de análise foi os enunciados contidos nas publicações a respeito dos contornos e características do campo no Brasil (Quadro 4) e, neste aspecto, os enunciados podem ser subdivididos em:

I) Enunciados que remetem ao sentido de diagnóstico do campo.

29 Nosso objetivo aqui não é nos aprofundarmos na questão do recorte de gênero na produção acadêmica sobre difusão de políticas públicas, mas ressaltar de que se trata de uma variável importante na distribuição do espaço discursivo no campo. Discussão específica sobre gênero e feminismo na ciência política brasileira pode ser consultada no Capítulo 10 desta coletânea.

II) Enunciados que delimitam temáticas de pesquisa a serem aprofundadas pelo campo.

III) Enunciados que propõe reflexões teórico-metodológicas para o campo.

Quadro 4. Enunciados *sobre* o campo de difusão de políticas públicas no Brasil.

Sentido de Diagnóstico do Campo	Temáticas de pesquisa a serem aprofundadas pelo campo	Reflexões teórico-metodológicas para o Campo
- não consolidado - em construção - embrionário - frágil - recente - onde as análises começam a tomar forma - multidisciplinar - autores dispersos, divididos e com falta de diálogo - a área necessita de contribuição interdisciplinar tanto na análise quanto na empiria - o campo necessita organizar sua discussão coletiva - pouco explorado pela ciência política brasileira	- países do Sul e principalmente o Brasil - Brasil como exportador de políticas - relação entre os atores e as relações de poder - espaços de cooperação (nacionais/transnacionais) - Mercosul - difusão de normas - outras políticas, além das sociais e de participação - difusão Sul-Sul e Sul-Norte - papel do setor privado - comportamento das coalizões domésticas - processo de tradução de políticas - políticas de controle orçamentário - outros programas sociais - processos de aprendizagem bilaterais, nos processos de transferência de políticas - faltam estudos sobre o nível estadual de governo	- o campo apresenta ruptura terminológica, disputas entre as escolas analíticas e dificuldade em diferenciar os conceitos - o campo usa uma profusão de termos, ora como sinônimos e ora tratando fenômenos semelhantes sob diversas abordagens - os pressupostos institucionalistas ainda predominam - os estudos ainda necessitam testar as teorias da difusão, articular os conceitos do campo e as categorias analíticas - o campo deve lutar contra o nacionalismo metodológico

Fonte: elaborado pelos autores a partir da leitura dos artigos e livros/capítulos selecionados para análise.

A segunda etapa desta análise está concentrada no que foi registrado *no* campo brasileiro de difusão de políticas públicas, a partir de sua agenda de publicações, concepções sobre o fenômeno de difusão e perspectivas teóricas que fundamentam tais trabalhos.

Para compreender os movimentos e as tendências temáticas que o campo dos estudos de difusão vem desenvolvendo no Brasil, agrupamos sua produção a partir de dois critérios: i) por categorias temáticas, com base nos objetos de estudo de cada uma das publicações analisadas (Tabela 4) e ii) por categorias temáticas classificadas pelo ano da produção acadêmica (Tabela 5).

A produção brasileira selecionada para este capítulo distribui-se em nove categorias, sendo Políticas Sociais o tema mais explorado nas pesquisas. Na sequência, têm merecido atenção dos pesquisadores as Organizações Internacionais/Mercosul, as Análises Intrafederativas e as discussões sobre o próprio campo de Difusão de Políticas Públicas (Tabela 4)[30].

Tabela 4. Distribuição da produção acadêmica - artigos, capítulos de coletâneas e livros – por categoria temática.

Categorias temáticas	Número de publicações
Políticas Sociais	11
Organizações Internacionais/Mercosul	10
Análises Intrafederativas	7
Campo de Pesquisas dos Estudos de Difusão	5
Reformas Previdenciárias	3
Cooperação Sul-Sul	1
Política Energética	1
Reformas Neoliberais	1
Política Cicloviária	1
Total de publicações	**40**

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados coletados da SciELO, em 17 de outubro de 2018, do *Google Scholar*, em 19 de fevereiro e 10 de julho de 2019.

30 Os dados das teses e dissertações não constam nesta seção analítica, mas vale ressaltar que estes trabalhos distribuem-se entre 21 categorias temáticas sendo Políticas Sociais, Saúde e Cooperação Internacional as que têm o maior número de pesquisas, passando também por temáticas como educação, inclusão, cultura, sustentabilidade, mobilidade urbana, transparência pública, movimentos sociais, saneamento, políticas regulatórias, desenvolvimento territorial rural, radiocomunicação, entre outras.

Nossos resultados demonstram (Tabela 5) que no âmbito dos estudos de difusão de políticas públicas, o caso brasileiro foi delimitado por uma agenda praticamente linear e monotemática por mais de dez anos, em outras palavras, os temas foram entrando quase um a um no cenário das publicações, de 1995 até 2011.

Os trabalhos iniciais discutiam, sobretudo, questões emblemáticas para a época como as reformas neoliberais dos anos 1990. Em meados dos anos 2000, são introduzidas discussões sobre reformas previdenciárias, análises intrafederativas, organizações internacionais, políticas sociais, Mercosul e Cooperação Sul-Sul. A partir de 2016, o processo se intensifica o que, não por acaso, coincide com os anos mais produtivos e com o período em que são encontrados, na literatura nacional, trabalhos que discutem o próprio campo de estudos. Isto demonstra que não só a difusão passou a despertar maior interesse entre os pesquisadores, mas também, se fortaleceu academicamente, na medida em que passou a cobrir um espectro maior de políticas públicas e a refletir sobre si mesma, como campo de estudo.

Destacamos também temas que aparecem na agenda de forma mais pontual, como por exemplo, a Cooperação Sul-Sul (MILHORANCE, 2013), bem como outros que nos fazem inferir que o campo está acompanhando a contemporaneidade de assuntos que têm tido relevância na sociedade e no Estado, como por exemplo, Política Cicloviária (LEITE; CRUZ; ROSIN, 2018) e Política Energética (CIA ALVES et al., 2019).

Com relação à uniformidade temática, apesar de nossa amostra não ser muito extensa (Tabela 4), já é possível identificar temas que entraram na agenda e vêm se mantendo de forma regular, o que nos permite inferir que o caso brasileiro vem apresentando, a partir da ótica dos estudos de difusão, mais interesse em relação às Análises Intrafederativas, Políticas Sociais e Organizações Internacionais/ Mercosul, o que pode ser explicado também pelas áreas das revistas que contém o maior número de publicações – Administração/ Administração Pública e Relações Internacionais.

Tabela 5. Distribuição das categorias temáticas da produção acadêmica - artigos, capítulos de coletâneas e livros – por ano de publicação

Ano de Publicação	Categorias temáticas publicadas
1995	Reformas Neoliberais
2004	Reformas Previdenciárias
2008	Análises Intrafederativas
2011	Organizações Internacionais/Mercosul
2012	Políticas Sociais; Organizações Internacionais/Mercosul
2013	Políticas Sociais; Organizações Internacionais/Mercosul; Cooperação Sul-Sul
2015	Políticas Sociais; Análises Intrafederativas; Organizações Internacionais/Mercosul
2016	Políticas Sociais; Campo de Pesquisas dos Estudos de Difusão; Análises Intrafederativas; Reformas Previdenciárias; Organizações Internacionais/Mercosul
2017	Campo de Pesquisas dos Estudos de Difusão; Organizações Internacionais/Mercosul
2018	Campo de pesquisas dos estudos de difusão; Análises Intrafederativas; Política Cicloviária; Organizações Internacionais/Mercosul
2019	Política Energética

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados coletados da SciELO, em 17 de outubro de 2018, do *Google Scholar*, em 19 de fevereiro e 10 de julho de 2019.

Os enunciados registrados *sobre* o campo de difusão de políticas públicas no Brasil (Quadro 4) evidenciam uma tendência discursiva que reflete a preocupação quanto à definição terminológica e conceituação do fenômeno. Assim, realizamos uma busca nos textos analisados de enunciados que atribuíssem sentidos ao fenômeno da difusão e que fossem construídos pelos próprios autores, ou seja, que não fossem citações diretas de outros trabalhos (Quadro 5).

Os sentidos produzidos pelos enunciados remetem a três tipos de usos, de acordo com seu funcionamento: a sobreposição terminológica, no qual o fenômeno de difusão é tratado, na maior parte das vezes, como disseminação; a distinção terminológica, na qual os trabalhos enunciam explicitamente o uso do termo "difusão" ou "transferência", ainda que às vezes utilizem a mesma perspectiva (por exemplo, o uso do termo "adoção" que foi encontrado em ambos); e, o que compreendemos como a tendência do discurso do campo no Brasil, que é a perspectiva da complementaridade entre as abordagens.

Quadro 5. Enunciados utilizados nas publicações para caracterizar a abordagem adotada pelos autores

Sobreposição terminológica	Complementaridade terminológica	Distinção terminológica
Difusão como... - disseminação de reformas - disseminação para outras localidades - disseminação de uma inovação - construção de uma ordem simbólica legítima - disseminação como caminhos da inovação - disseminação de ideias - trajetórias	Difusão como... - combinação de processos de transferência e difusão - disseminação de políticas - processo de transferência de políticas - processo de disseminação de políticas - interpretação combinando visões de transferência e difusão de políticas públicas (TDPP) - transferência de políticas - Transferência e difusão de políticas como dinâmicas distintas, ainda que seus processos sejam similares	Difusão como... - adoção de políticas - adoção de determinadas políticas - adoção de uma certa política - difusão de inovações - adoção de inovações - processo, mediado ou não, a partir do qual um elemento, ou um conjunto de elementos, de ordem política (...) situado em algum lugar, no tempo ou no espaço, passe a ser adotado alhures Transferência como... - um processo contínuo - processo de adoção de programas

Fonte: elaborado pelos autores a partir da leitura dos artigos e livros/capítulos selecionados para análise.

Assim, é possível inferir que, embora seja consideravelmente menor do que a encontrada por Graham, Shipan e Volden (2008; 2013), a profusão terminológica também está presente na produção acadêmica brasileira. Destaca-se, entretanto, a perspectiva da complementaridade como tendência discursiva, haja vista que, mesmo nos textos em que uma abordagem teórica foi previamente delimitada, em geral, os autores também admitem a complexidade do fenômeno e o fato de não haver consenso terminológico sobre o tema.

Por fim, como última etapa deste capítulo, apresentamos de maneira suscinta de que forma a produção acadêmica brasileira sobre

difusão de políticas públicas articula o seu objeto de estudo com as principais vertentes teóricas do campo.

As teorias e os casos

A vertente teórica da convergência dos determinantes internos e externos, combinada com o modelo *Event History Analysis* (EHA), foi utilizada por Coêlho (2012) e Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016) para analisar a difusão de programas de transferência de renda entre municípios brasileiros e a difusão do Programa Saúde da Família (PSF), respectivamente. Em ambos os estudos foram identificadas diferentes dinâmicas que influenciam na difusão horizontal e vertical como imitação e competição política (COÊLHO, 2012) e o comportamento político dos atores (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016).

Inspiradas na perspectiva pós-positivista de políticas públicas e da transferência e disseminação de políticas, Leite e Peres (2013; 2015) também analisam um programa de transferência de renda: o Programa Bolsa Família (PBF). A formulação do programa no Brasil foi o foco do estudo publicado em 2013, tendo como referência analítica o caso mexicano. Segundo as autoras, mesmo com a atuação de organismos multilaterais em ambos os países, os contextos políticos, institucionais e culturais foram preponderantes e houve diferenças importantes tanto na elaboração quanto na implementação da política. Já no trabalho de 2015, o programa é tomado em uma perspectiva *bottom-up*, analisando o papel das ideias e dos processos cognitivos na influência da experiência do município de São Paulo na criação do PBF no âmbito federal, partindo do pressuposto que a criação de políticas é um processo multideterminado.

O Orçamento Participativo (OP), que também é tratado no Capítulo 1 desta coletânea, na perspectiva de uma interação institucionalizada de movimentos e sociedade civil com o Estado, foi objeto de cinco trabalhos publicados por Oliveira (2015; 2016a; 2016b; 2016c; 2016d): i) um artigo que analisa a difusão do OP em dois países Andinos (Peru e Equador); ii) um livro, no qual detalha sua pesquisa de doutorado que estudou o OP no caso de origem – Brasil

– e em países da África Subsaariana e da América Latina, utilizando para isto a metodologia Etnografia Política Transnacional[31]; iii) um capítulo de livro em que realça o papel do país como exportador de políticas públicas na área social, por meio da comparação da gênese desta política, bem como as relações externas em três municípios brasileiros – Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife; iv) um artigo em que volta ao OP, mas desta vez na perspectiva da mediação da difusão desta política por mecanismos como a indução institucional, a construção social e a circulação de indivíduos; e, v) um artigo em que ressalta o papel dos atores, que ele denominou Embaixadores da Participação, e das instituições internacionais. Em linhas gerais as nuances do OP foram analisadas com foco principalmente nos fatores determinantes para a adoção desta política e nos mecanismos que contribuíram para sua difusão. Metodologicamente, o autor reforça a importância da combinação de múltiplas dinâmicas, macro e micro, nas explicações sobre difusão internacional de políticas.

A difusão de políticas sociais também pode ser usada como estratégia de governo para viabilizar a inserção internacional de um país. Sob esta ótica Faria (2012; 2016) comparou o processo de diversificação e institucionalização da cooperação internacional no Brasil e na Venezuela. O autor denomina esse processo como difusão/transferência com o objetivo de marcar sua posição teórica de complementaridade entre as abordagens, e incorpora em sua análise o Modelo de Dolowitz e Marsh (2000), cujas indagações apesar de terem sido originalmente endereçadas aos fenômenos de transferência, para Faria (2012; 2016), também são pertinentes para analisar fenômenos de difusão: Por que ocorre? Quais atores estão envolvidos? O que é transferido/difundido? De onde vem o aprendizado? Em que graus ocorre? Quais são os constrangimentos e como é possível demonstrar a ocorrência do processo? Como o processo pode levar ao fracasso da política? Ou seja, assim como nos processos internos de difusão/transferência, os processos internacionais também são multidirecionais e multideterminados.

31 Nesta obra, o autor cunhou o termo "Embaixadores da Participação", utilizado para designar um grupo de pessoas, com características específicas, que tiveram papel fundamental no processo de difusão analisado.

Também encontramos na produção acadêmica brasileira um conjunto de trabalhos que se dedicaram a investigar processos de difusão condicionados pelo federalismo. Abrucio, Sano e Segatto (2016), por exemplo, investigaram as relações entre os estados no caso da atuação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). Sem desconsiderar as peculiaridades do desenho federativo brasileiro, os autores dedicaram-se a pensar as relações intergovernamentais e a disseminação horizontal de políticas, sobretudo, as formas de cooperação e interação interestaduais no campo das políticas públicas.

Na mesma direção, Segatto (2018) analisou a difusão da política educacional identificando uma variedade de programas de cooperação e arranjos de coordenação, o que a permitiu concluir que apesar de o governo federal criar mecanismos para garantir padrões mínimos para as políticas, o processo de difusão não pode ser explicado apenas pelo papel institucional deste último ator, pois as trajetórias que as políticas vão tomando e a movimentação de ideias e pessoas entre os governos subnacionais também são relevantes.

Em contraponto, na perspectiva de um modelo federativo vertical, Couto e Absher-Bellon (2018) discutem o constitucionalismo estadual brasileiro afirmando que os documentos estaduais mimetizam o federal, num processo de difusão *top-down* por imitação e coerção, nos termos de Shipan e Volden (2008). Nas palavras dos próprios autores: "As atuais constituições estaduais brasileiras se parecem mais com a Constituição Federal do que entre si, demonstrando que a diversidade constitucional do federalismo brasileiro advém mais de diferenças entre estados do que deles com relação ao governo federal." (p. 340). Neste caso, a inovação metodológica proposta é a articulação de três campos teóricos: difusão, federalismo e constitucionalismo.

Delimitando uma diferenciação entre conceitos de inovação - inovação como *best practice* e inovação como disseminação - Farah (2008a, 2008b) aborda a disseminação de inovações na gestão governamental entre estados como um processo multideterminado. As duas concepções têm no papel da comunidade receptora da política o ponto-chave, sendo na primeira uma replicação passiva e na

segunda um papel ativo de recriação da política, com destaque para ação de atores e instituições (internas e externas).

Ainda no âmbito da gestão entre governos estaduais, Palotti, Pereira e Camões (2015; 2016) interrogam a carreira de gestor governamental como um processo de difusão de práticas administrativas ("Há um processo de difusão em andamento?"). Por meio de uma pesquisa exploratória, fundamentada nos quatro elementos propostos por Rogers (1995) como sendo constitutivos de um fenômeno de difusão: inovação, canais de comunicação, tempo e sistema social; os autores concluem que a referida carreira estatal passou por um processo de difusão descoordenado e interconectado.

O papel das ideias valores e crenças foi mobilizado em diferentes trabalhos. A pesquisa pioneira de Hochman (1988) aplica a perspectiva da difusão das políticas públicas na compreensão do desenvolvimento da política previdenciária no Brasil a partir dos anos 1940. O autor aborda o problema da difusão e do aprendizado da política a partir da análise dos interesses e das ideias de uma emergente tecnocracia de "militantes da previdência social", a qual não se limita a importar acriticamente programas e políticas, mas sim, a pensar a experiência internacional à luz dos programas e políticas já presentes no país. Nas palavras do próprio autor, a partir de uma referência crítica a Collier e Messick (1975), "a política social não seria apenas o produto do aprendizado, mas, também, do não aprendizado e da inadaptação e crítica às políticas existentes".

Melo (2004a; 2004b), por sua vez, realizou um estudo da "segunda onda de reformas previdenciárias", questionando a tendência de se analisar esses processos pela ênfase na homogeneização e no papel preponderante das organizações internacionais. O autor critica como o papel das ideias é abordado por parte da literatura de difusão de políticas públicas, pois, para ele, as ideias estabelecem as bases para o debate, mas sua efetiva influência e a forma como modelam as escolhas – o conteúdo da reforma – dependem também de fatores domésticos e de relações de poder e dominação. Segundo Melo (2004a, p. 185): "A escolha de políticas depende não apenas do conhecimento das opções de políticas existentes, mas também das escolhas já feitas e das instituições estabelecidas no passado (legados

de políticas)". Em poucas palavras, as heterogeneidades locais também devem ser consideradas.

Em abordagem semelhante Jardim e Jard da Silva (2016) relacionam processos cognitivos, legados institucionais e agentes econômicos e políticos para explicar a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp) como parte de um processo mais amplo de difusão dos fundos de pensão no Estado brasileiro. Os autores também consideram o papel das ideias articulado com outras variáveis internas e acrescentam a dimensão do conflito cultural, ao constatar que houve uma disputa simbólica sobre qual é o melhor conceito de bem comum e de bem público, que acabou por influenciar o debate sobre o papel assumido pelo Estado e pelo mercado na difusão de políticas previdenciárias no Brasil.

Em uma perspectiva analítica pós-positivista, Leite, Cruz e Rosin (2018) estudaram o caso da Política Cicloviária no município de São Paulo, considerado como receptor de políticas internacionais nesta área. Uma das propostas do artigo, que contribui de forma inovadora para o campo, é a inclusão da mídia como objeto de estudo, pois este ator político pode agir tanto para minimizar ou fomentar resistências a respeito de determinado assunto, o que, para os autores, o tornaria um agente fundamental a ser considerado nos processos de difusão e transferência de políticas públicas.

Aproximando a literatura de dois campos de estudos – Difusão e Relações Internacionais – outro grupo de trabalhos investiga as organizações internacionais. Faria (2018b) problematiza como estas se tornaram atores-chave nos processos de internacionalização de políticas públicas produzidas no âmbito intranacional. Segundo o autor, como produto e produtoras da globalização, estas organizações transformaram-se em espaço central de variados processos de difusão nos quais sua atuação pode direcionar, respaldar, justificar ou buscar a eficiência da atuação doméstica dos Estados.

Na mesma perspectiva analítica, Bernardo (2016) compreende as organizações internacionais como agentes ou origem de transferência e difusão de políticas públicas, reconhecendo seu impacto nas políticas dos países-membros, inclusive, acrescentando que estas

organizações também têm capacidade de influenciar países que não aderiram aos seus tratados constitutivos. A autora conclui que tal condicionamento pode se dar na medida em que estas organizações podem promover o engajamento no processo, atuar como protagonistas e fornecer o modelo da política a ser transferida.

Partindo do argumento de que o processo de transferência de política é um dos instrumentos utilizados na governança global, Fontoura e Guedes (2012; 2013) investigaram a influência do Protocolo de Cartagena na formulação da Política Brasileira de Biossegurança. A perspectiva é da difusão de um organismo internacional para o Brasil, ou seja, o Brasil como importador de políticas. No caso estudado, uma Análise de Conteúdo (AC) possibilitou a observação de que a transferência ocorrida constituiu um processo de *lesson drawing* como definido por Rose (1993), entre outros. As autoras também concluíram que processos de transferência podem ocorrer de diversas formas, da aprendizagem à transferência coerciva (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Uma organização internacional específica, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), tem sido analisada a partir de várias dimensões. Fundamentados em uma base teórica neoinstitucionalista, Medeiros, Meunier e Cockles (2015) analisaram a constituição do bloco sul-americano e concluíram que o modelo Europeu foi instrumentalizado como fonte de legitimidade tanto externa quanto interna. Segundo os autores este processo se deu em duas direções: i) na busca de legitimidade regional no interior do próprio bloco e ii) na busca de legitimidade externa, de modo a favorecer interações futuras com outros países. No entanto, não houve uma transferência linear, total e irrestrita de modelo e normas comunitárias, ou seja, houve padrões de diferenciação no desenho institucional do bloco sul-americano.

Marin (2011, p.15), por seu turno, propõe a partir do referencial de *policy transfer*, "esboçar a construção de um modelo para a análise do processo de transferência no interior de blocos regionais que possa ser aplicado ao Mercosul". Além da variável forma de governança – hierárquica, negociada ou facilitada – apontada em outros trabalhos, o autor acrescenta um outro fator que, para ele, precisa ser

levado em consideração: a formação das *policy networks*. O modelo proposto seria de uma análise multideterminada, tendo nas redes um elemento de fundamental importância para este tipo de abordagem.

Instituições do Mercosul como espaço formador de políticas públicas, especialmente nas áreas de educação, saúde e migração é a perspectiva adotada por Pereira et al. (2018) em análise documental realizada no âmbito dos Estados-membros. Associando conceitos desenvolvidos na literatura de *policy transfer* e de formas de governança, os autores identificaram um maior grau de complexidade entre as transferências de políticas públicas em blocos regionais do que entre Estados ou governos subnacionais, bem como ressaltaram diferenças importantes entre a experiência do Mercosul e da União Europeia (UE), principalmente na questão da forma de governança – hierárquica (convergência de normas – harmonização) na UE; e, facilitada (trocas voluntárias – graus variados de transferência) no Mercosul.

A Rede de Mercocidades, uma instituição do Mercosul, também foi objeto de pesquisa na produção acadêmica brasileira sobre difusão de políticas. Rodrigues e Mattioli (2017) elegeram como estudo de caso as políticas de segurança discutidas e disseminadas por meio deste fórum e identificaram estas redes de cidades como espaço importante para o compartilhamento de experiências e intercâmbios em políticas públicas. Os autores partiram da ideia de complementaridade entre os conceitos de difusão e transferência, conforme discussão feita por Marsh e Sharman (2009) e, fundamentados na literatura sobre paradiplomacia e estratégias internacionais, propuseram-se a pensar sobre a problemática da transferência internacional de políticas locais, por meio da cooperação horizontal.

Em perspectiva semelhante, tendo como uma de suas principais referências o trabalho de Haas (1992), Mèrcher, Bernardo e Silva (2018) buscaram identificar os modelos de desenvolvimento (neoliberal e cooperativo) difundidos na Rede de Mercocidades. Esses autores também partilham a visão de que transferência e difusão têm processos similares, mas representam dinâmicas distintas no que se refere à articulação das ideias, conceitos e práticas.

Mattioli (2018), por sua vez, apresenta outra perspectiva de atuação para a Rede de Mercocidades. Analisando um dos seus projetos

especiais – "Inovação e Coesão Social" – o autor identifica que esta rede, além de ter um caráter de assessoria e aprendizagem, também pode ser um espaço de construção conjunta de políticas. O esforço teórico do trabalho foi no sentido de aproximar a literatura de transferência e difusão de políticas públicas (TDPP), propondo uma interpretação combinada do conceito de transferência de Dolowitz e Marsh (2000) e do conceito de difusão de Graham, Shipan e Volden (2008; 2013), compreendendo a TDPP como um processo no qual "conhecimentos sobre políticas, estruturas e práticas administrativas de uma determinada localidade acabam por influenciar as decisões de outra localidade sobre tais elementos" (Mattioli, 2018, p. 213). Para o autor, esta definição permite identificar quais são os principais atores, mecanismos e gradações de TDPP.

A Cooperação Sul-Sul foi o tema de Milhorance (2013), tendo como objeto as relações entre Brasil e África Subsaariana no setor rural, a pesquisa analisa a construção desta política de cooperação a partir da influência da dualidade dos modelos de agricultura brasileira (familiar e industrial). Mobilizando quadros teóricos que analisam fenômenos contemporâneos de difusão – como transposição e convergência de políticas públicas –, o foco foi direcionado às etapas iniciais da política, mais especificamente, o processo de "padronização" (*standardisation*). Os resultados destacam a atuação de atores estatais e privados, que podem provocar mudanças tanto na dinâmica da cooperação internacional quanto nos processos de elaboração de políticas públicas nacionais.

A Difusão Internacional de Políticas de Energia Renovável foi estudada por Cia Alves et al. (2019), com foco nos vetores e atores domésticos e internacionais que influenciaram a tomada de decisão de países quanto a adoção de tais políticas. Os autores trabalharam com um painel de 194 países, em um período de dez anos, também se questionando se este processo apresentava diferenças em contextos de países desenvolvidos e em desenvolvimento. A pesquisa utilizou metodologia mista – análise qualitativa na identificação dos principais atores (internos, intermediários e externos) e modelagem estatística (Modelo de Poisson) para determinar o papel dos mecanismos de difusão: aprendizagem, socialização (ou emulação), competição e coerção.

Por fim, mas não menos importante, encontramos um grupo de trabalhos em que o ponto central são as discussões sobre o próprio campo de pesquisa dos Estudos de Difusão. Em linhas gerais, os autores são unânimes quanto à constatação da incipiente produção brasileira sobre difusão/transferência de políticas públicas e seus trabalhos têm como objetivo fomentar a pesquisa no campo. Faria, Coêlho e Jard da Silva (2016a) organizaram o livro *Difusão de Políticas Públicas* não só para divulgar a área, mas também para contribuir para sua consolidação no país[32]. Nesta obra foram reunidos trabalhos que proporcionam aos leitores uma revisão teórico-metodológica sobre o campo e pesquisas cujo foco empírico é o Brasil, em perspectiva de difusão intrafederativa e internacional. Coêlho (2016), em um dos capítulos deste mesmo livro, também busca estimular os pesquisadores brasileiros para novos estudos no campo da difusão e, além de apresentar as principais abordagens teóricas e metodológicas da literatura internacional da área, chama a atenção para seus limitantes, entre eles, os desafios metodológicos na realização deste tipo de pesquisa – tempo, indicadores, variáveis – e conclui que o campo necessita de um aprofundamento da contribuição interdisciplinar tanto nas análises teóricas quanto nas empíricas.

Oliveira e Faria (2017), na apresentação de um dossiê temático sobre o tema, englobam analiticamente os estudos sobre difusão de políticas públicas e política internacional. Os autores propõem a noção de escala de movimento (*scale of the movement*) para superar as clivagens terminológicas nos estudos de difusão, sendo: transferência, um processo de interação geralmente unidirecional que envolve um número limitado de unidades políticas (governos ou países): "*The transfer movement often refers to a displacement of a policy from a government to another*" (p. 17); difusão, um processo mais amplo (ondas) envolvendo vários países e, até mesmo, continentes: "*In terms of scale, diffusion can be understood as the adoption of policies by a group of countries or governments*" (p. 19); circulação, um amplo e contínuo movimento (para trás e para frente) de produção, transmissão e apropriação de modelos por múltiplos atores: "*It is usually a circular process that also*

32 Resenhas críticas da referida obra podem ser acessadas em Gomes (2017) e Castro (2018).

involves mutual learning and can go forwards and backwards from a place to another, in a sort of long spiral." (p. 22) Nesta nova perspectiva, as "tradições" de pesquisa nos estudos de difusão não são concorrentes, mas sim complementares.

Também apresentando uma edição especial de uma revista científica, cuja temática foi "Atores, mecanismos e direções da difusão de políticas", Oliveira e Pal (2018) propuseram-se a apontar caminhos de pesquisa a partir de características do fenômeno de difusão que ainda não foram suficientemente explorados: papel das consultorias e do setor privado; internacionalização das coalizões domésticas; arenas transnacionais e seus agentes de transferência; dinâmicas de resistência e tradução; e, transferência Sul-Sul e Sul-Norte. Apesar de utilizarem de forma geral o termo difusão de políticas, os autores compreendem o fenômeno a partir da perspectiva de complementaridade entre os processos (transferência, difusão e circulação). Refletindo sobre o que foi denominado como "fronteiras de pesquisa", os caminhos apontados vão no sentido de ampliação da noção "dos agentes de transferência (setor privado, empresas de consultoria, coalizões domésticas), dos espaços de transferência (locais e eventos transnacionais) e dos processos (tradução, resistência e dinâmica Sul-Sul e Sul-Norte)" (p. 216).

Faria (2018a), por seu turno, faz uma revisão teórico-metodológica da literatura sobre difusão internacional de políticas, bem como oferece contribuições para a consolidação dessas pesquisas no Brasil. O autor afirma que a compreensão do processo de produção de políticas não pode ser exclusivamente nacional (ou interno), pois a internacionalização e a ação de diversos atores e instituições são cada vez mais evidentes. Destaca, particularmente, a importância de se incluir as organizações internacionais como objeto de reflexão no Brasil, devido ao papel que o país tem buscado na construção do multilateralismo.

O mesmo texto também aborda a necessidade de um maior diálogo interdisciplinar devido à complexidade que envolve os processos contemporâneos de produção das políticas públicas, nos quais "atores e processos inter, trans ou supranacionais tornaram-se tão cotidianos", também é reconhecida a magnitude do desafio discursivo, pois "no Brasil e alhures, politólogos e internacionalistas continuam a cultivar e

a proteger os seus nichos acadêmicos específicos, na prática traindo o mantra de valorização da interdisciplinaridade" (FARIA, 2018a, p. 9)[33].

Nesta seção do trabalho, nossa opção metodológica foi identificar os principais enunciados – os ditos "sobre o campo" e "do campo" – e buscar compreender seus sentidos no contexto dos dados que foram levantados. Poderíamos ter optado por realizar somente um levantamento quantitativo e descritivo, mas consideramos que a escolha metodológica adotada nos ofereceu um retrato mais apurado da aplicação da AD como ferramenta analítica. Em outras palavras, o referencial teórico-metodológico adotado nos ofereceu um caminho para avançar no campo dos estudos da difusão de políticas públicas, observando "as relações, as regularidades e as transformações" (FOUCAULT, 2008, p. 139) de uma área acadêmica emergente.

Finalmente, cabe salientar que temos consciência da não exaustividade do levantamento bibliográfico apresentado, que pode ser um limitante a ser levado em consideração, mas não diminui a validade da análise proposta. No mais, nos fundamentamos em pressupostos que são recorrentes em uma perspectiva discursiva, quais sejam, tomar o conjunto de textos não como um mero conjunto de documentos, mas sim compreendê-los em sua materialidade simbólica (ORLANDI, 2007)[34].

Considerações Finais

A pesquisa bibliográfica sobre a produção no campo da Difusão de Políticas Públicas revela que, no Brasil, o interesse por esta temática cresceu significativamente nas primeiras décadas deste século.

O levantamento quantitativo, associado a uma análise discursiva dos enunciados serviram para responder aos questionamentos iniciais que nortearam este capítulo, a partir dos quais nos propusemos

33 Em sentido semelhante, os autores do Capítulo 3 desta coletânea também assumem como um desafio a falta (ou insuficiência) de interlocução entre os pesquisadores que se dedicam à temática das elites políticas.

34 Em um exercício de ampliação da noção de cenas enunciativas, seria possível considerar que as bases de dados das quais os textos foram obtidos também podem representar espaços discursivos, pois são repositórios importantes da produção acadêmica brasileira e ferramentas utilizadas por estudantes, pesquisadores, professores e gestores atuantes na área de políticas públicas.

a compreender a dinâmica do discurso *sobre* o campo de Difusão de Políticas no Brasil e *no* campo de Difusão de Políticas Públicas.

Sobre o campo, os registros iniciais remetem a meados dos anos de 1990, com considerável ampliação a partir do ano de 2015. As pesquisas originam-se predominantemente na região Sudeste, no entanto, alguns aspectos merecem destaque, sendo este um campo em consolidação.

Algumas instituições parecem estar se configurando como núcleos de referência, em quantidade de teses e dissertações: na região nordeste a Universidade Federal de Pernambuco (7); na região centro-oeste a Universidade de Brasília (9); e, na região sudeste a Universidade de São Paulo (7). Se considerarmos os trabalhos publicados (artigos, capítulos de coletâneas e livros) por autor, temos como expoentes novamente a Universidade de Brasília e a Universidade Federal de Pernambuco, acompanhadas da Universidade Federal de São Paulo, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e, incluindo a publicação deste capítulo, a Universidade Federal do ABC.

Assumimos, nesta pesquisa, que os trabalhos publicados têm maior espaço no campo discursivo da área e, portanto, isto se estende aos seus autores. Sendo assim, o espaço discursivo do campo de difusão de políticas públicas no Brasil – considerado a partir dos artigos, capítulos de coletâneas e livros – distribui-se entre pesquisadores homens, com formação em Ciência Política, que estão publicando em revistas das áreas da Administração e Relações Internacionais e atuando em instituições públicas de ensino superior[35].

O discurso constitui-se dando a este campo um caráter de emergência, que se reconhece como multidisciplinar, admite a necessidade de contribuições interdisciplinares, mas ainda carrega traços de fragmentação. Apresenta-se também como um campo imerso em uma pluralidade teórico-metodológica e que requer ampliar seu escopo temático.

Em relação aos enunciados registrados *no* campo, cujos questionamentos remetem às tendências discursivas, rupturas conceituais, terminológicas e/ou analíticas e articulação com as teorias gerais, podemos sintetizar que:

35 A atualização dos dados coletados revela dinamismo e maior equilíbrio entre homens e mulheres, pois de 23 homens para 18 mulheres, o campo passa a contar com 25 homens e 26 mulheres. Ver o *post scriptum* deste capítulo.

a) Predominam as discussões sobre Políticas Sociais, Federalismo, Organizações Internacionais e sobre o próprio campo de estudos de Difusão de Políticas Públicas; mas este universo pode ser ampliado, principalmente se ganharem força no espaço das publicações os trabalhos de mestrado e doutorado existentes, nos quais o espectro temático é bem maior[36]. As categorias ainda estão em aberto, na medida em que há convergências entre os atores deste discurso, mas não necessariamente o estabelecimento de padrões sistemáticos de colaboração científica.

b) O discurso do campo, em alguns momentos, conforma sua agenda de pesquisa tanto discutindo questões emblemáticas de determinados períodos da história brasileira (reformas neoliberais, reformas previdenciárias, políticas sociais etc.), como também, incorporando assuntos emergentes na sociedade, no Estado e na produção do conhecimento científico (como política cicloviária, energética e os próprios estudos sobre o campo).

c) Apesar de a literatura internacional indicar que pesquisas de difusão têm tradição na análise quantitativa (modelos matemáticos e estatísticos), os estudos brasileiros empregam majoritariamente análises qualitativas: estudo de caso, etnografia, estudos comparados, pesquisa exploratória e documental, análise de conteúdo. As abordagens quantitativas – por exemplo, *Event History Analysis* (EHA) e modelos de Poisson – quando utilizadas, são combinadas com técnicas qualitativas, em uma perspectiva mista.

d) A produção acadêmica brasileira também é marcada pela diversidade terminológica (difusão/transferência/disseminação), mas com uma tendência discursiva de adoção de uma perspectiva de complementaridade entre as abordagens, tanto conceitual quanto metodológica. Neste ponto, destaca-se a articulação do arcabouço conceitual e metodológico de autores como Dolowitz e Marsh (2000) e Marsh e Sharman (2009), encontrada em vários trabalhos.

36 Este movimento já pode ser observado entre as temáticas dos trabalhos registrados na atualização dos dados do presente capítulo. Ver *post scriptum*.

e) O papel das ideias é articulado com outras questões, inclusive com relações de poder e disputas político-institucionais. Nesta vertente, alguns trabalhos mobilizam conjuntamente autores referenciados na literatura pós-positivista de políticas públicas, como por exemplo, Haas (1992), Hall (1993) e Campbell (2002).

f) Assim como na literatura internacional, a abordagem dos mecanismos é bastante utilizada na produção nacional, tendo como influência trabalhos de Shipan e Volden (2008), Stone (2001; 2004), Rose (1993), Graham, Shipan e Volden (2008; 2013).

g) O estudo dos governos locais e das relações entre Estados são avaliados como temáticas importantes no contexto brasileiro, retomando, assim, uma tradição acadêmica pioneira nos estudos sobre difusão de políticas públicas (RYAN; GROSS, 1943; ROGERS, 1958; WALKER, 1969; GRAY, 1973).

h) O discurso do campo reconhece o caráter complexo do fenômeno ao se articular com a perspectiva da difusão como processos multidirecionais e multideterminados; com a combinação de dinâmicas *micro*, *meso* e *macro*; com a não separação entre a vertente teórica que explica os fenômenos de difusão a partir de variáveis internas daquela que parte de variáveis externas; e, finalmente, com a incorporação da dimensão do conflito (relações de poder/resistência e heterogeneidades locais).

i) O campo ensaia algumas novidades conceituais, terminológicas e analíticas: o conceito de "Embaixadores" de Oliveira (2016a) que pode ser replicado em estudos sobre outras políticas; a noção de "escala de movimento", proposta por Oliveira e Faria (2017), para superar as clivagens terminológicas presentes nas principais tradições teóricas (difusão, transferência, circulação); a articulação entre difusão, federalismo e constitucionalismo proposta por Couto e Absher-Bellon (2018); o modelo analítico para estudos sobre difusão em blocos regionais de Marin (2011); a inclusão da mídia como objeto de estudo, conforme sugerido por Leite, Cruz e Rosin (2018);

e a definição proposta por Mattioli (2018) que aproxima a literatura de transferência e difusão de políticas públicas em um processo combinado (TDPP).

j) A constituição do espaço no campo sugere que pode estar ocorrendo uma disputa discursiva e de posição ocupada pelos atores, pois o universo das pesquisas acadêmicas sobre difusão revela um amplo espectro multidisciplinar e heterogêneo (dissertações e teses), mas se olharmos para as publicações (artigos, capítulos de coletâneas e livros), que, a nosso ver, é o que representa com maior força a constituição discursiva da área, este universo reduz-se a uma perspectiva mais disciplinar e homogênea.

Em resumo, a principal contribuição deste capítulo foi oferecer um panorama da produção brasileira no campo de difusão de políticas públicas, investindo na novidade de se utilizar a perspectiva da Análise de Discurso (AD) na construção deste itinerário acadêmico, articulando o funcionamento dos seus enunciados aos sentidos que eles podem produzir "para" e "na" academia brasileira. No presente trabalho, evidenciou-se nuances que revelam o quanto este campo ainda tem espaços a explorar e a ocupar, suas relações de poder, as regras destes discursos e como o discurso participa do processo de construção deste campo emergente na área de políticas públicas no Brasil.

Post scriptum

No prazo concedido aos autores – para a revisão dos capítulos que integram esta obra – procedemos uma nova busca bibliográfica seguindo os mesmos critérios quanto às bases de dados e descritores, cobrindo o período subsequente à escrita do referido texto até a entrega do capítulo final aos editores (novembro de 2018 a março de 2020). Os resultados encontrados não foram incorporados na análise feita ao longo do capítulo, entretanto, consideramos importante registrá-los, no sentido de atualizar, ao menos em alguns aspectos, o texto aqui apresentado.

Com relação às tradições de pesquisa a tendência não se altera, pois a maior parte dos achados foi encontrada nos descritores Difusão e Transferência de Políticas. No total, nossa nova busca resultou em mais três teses, duas dissertações e quatro artigos.

A origem dos trabalhos é totalmente em instituições públicas, predominante na rede federal, como já identificado anteriormente, mas foram detectadas algumas novidades. A Universidade de Brasília acrescenta dois trabalhos em seus dados quantitativos (uma tese e uma dissertação) e três autores de artigo; na Universidade de São Paulo, mais uma tese; e, na Universidade Federal de Pernambuco, mais três autores de artigo. A Universidade Federal do Rio Grande do Sul registra pela primeira vez, dois autores de artigo, assim como um, respectivamente, nas universidades federais de Pelotas (UFPel) e da Paraíba (UFPB). Digno de nota são duas instituições, que passam a figurar no rol de produtoras de pesquisas na área dos estudos de difusão: a Universidade Estadual do Norte Fluminense, com uma tese, e a Universidade Federal do ABC, que até então contava com autores de artigo e coletâneas, agora possui também uma dissertação de mestrado. Com relação às áreas dos programas de pós-graduação são: Ciência Política, Sociologia Política, Políticas Públicas e Relações Internacionais.

Os quatro artigos são em coautoria, majoritariamente com a presença feminina (8 mulheres para 2 homens), tendência diversa dos primeiros dados. Além das áreas de formação tradicionais entre os autores dos estudos de difusão, nomeadamente Ciências Sociais e Ciência Política, nesta atualização foram encontradas três áreas novas: Direito, Ciências Biológicas e Zootecnia, no entanto, com relação às áreas das revistas mantém-se a tendência: Políticas Públicas, Ciências Sociais e Relações Internacionais.

Em termos temáticos, os trabalhos encontrados tratam das seguintes políticas: prestação de contas, transparência, incentivo a *startups*, práticas de formação profissional, segurança alimentar, agricultura familiar, proteção à infância e adolescência e cooperação Sul-Sul.

Referências

ABRUCIO, F.; SANO, H.; SEGATTO, C. Cooperação interestadual: o papel do Consad e do Consed na disseminação de reformas e políticas públicas. In: FARIA, C.; COÊLHO, D.; JARD DA SILVA, S. (org.). **Difusão de políticas públicas.** São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016. p. 103-131.

BERNARDO, G. Organizações internacionais como agentes de transferência e difusão de políticas públicas. **Conjuntura Global**, v. 5, p. 233-252, 2016.

BERRY, F.; BERRY, W. State lottery adoptions as policy innovations: an event history analysis. **The American Political Science Review**, v. 84, n. 2, p. 395-415, 1990.

BERRY, F.; BERRY, W. Tax innovation in the States: capitalizing on political opportunity. **American Journal of Political Science**, v. 36, n. 3, p. 715-742, 1992.

CAMPBELL, J. Ideas, politics, and public policy. **Annual Review of Sociology**, v. 28, n. 1, p. 21-38, 2002.

CASTRO, C. Difusão de políticas públicas. **Mundosplurales – Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública**, v. 5, n. 2, p. 125-127, 2018.

CIA ALVES, E. et al. From a breeze to the four winds: A panel analysis of the international diffusion of renewable energy incentive policies (2005-2015). **Energy Policy**, v. 125, p. 317-329, 2019.

COÊLHO, D. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. **Bras. Political Sci. Rev.**, v. 6, n. 2, p. 56-87, 2012.

COÊLHO, D. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In: FARIA, C.; COÊLHO, D.; JARD DA SILVA, S. (org.). **Difusão de Políticas Públicas.** São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016. p. 35-64.

COÊLHO, D.; CAVALCANTE, P.; TURGEON, M. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do programa saúde da família. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 58, p. 145-165, 2016.

COLLIER, D.; MESSICK, R. Prerequisites *versus* diffusion: testing alternative explanations of social security adoption. **The American Political Science Review**, v. 69, n. 4, p. 1299-1315, 1975.

COUTO, C.; ABSHER-BELLON, G. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, v. 52, n. 2, p. 321-344, 2018.

DOLOWITZ, D. Introduction. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 1-4, 2000.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

ELKINS, Z.; SIMMONS, B. On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, p. 33-51, 2005.

FARAH, M. Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. **Revista Administração em Diálogo**, v. 10, n. 2, p. 69-89, 2008a.

FARAH, M. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações e Sociedades**, v. 15, n. 45, p. 107-126, 2008b.

FARIA, C.; COÊLHO, D.; JARD DA SILVA, S. **Difusão de políticas públicas.** São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016a.

FARIA, C.; COÊLHO, D.; JARD DA SILVA, S. Apresentação dos organizadores. In: FARIA, C.; COÊLHO, D.; JARD DA SILVA, S. (org.). **Difusão de políticas públicas.** São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016b. p. 11-31.

FARIA, C. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 14, p. 335-371, 2012.

FARIA, C. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. In: FARIA, C.; COÊLHO, D.; JARD DA SILVA, S. (org.). **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016. p. 315-360.

FARIA, C. Difusão Internacional de Políticas Públicas. In: FARIA, C. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: Enap, 2018a. p. 31-45.

FARIA, C. As organizações internacionais como difusoras de políticas públicas. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 7, p. 29-49, 2018b.

FERREIRA, N. As pesquisas denominadas 'Estado da Arte'. **Educação & Sociedade**, v. 79, p. 257-272, 2002.

FISCHER, R. Foucault e a análise do discurso em educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 114, p. 197-223, 2001.

FONTOURA, Y.; GUEDES, A. Transferência de política: do protocolo de Cartagena à Política Nacional de Biossegurança. **Pretexto**, v. 13, p. 32-49, 2012.

FONTOURA, Y.; GUEDES, A. Governança global e transferência de política: influências do Protocolo de Cartagena na Política Nacional de Biossegurança. **Rev. Adm. Pública**, v. 47, n. 1, p. 3-23, 2013.

FOUCAULT, M. **Arqueologia do saber.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

GOMES, S. Diffusion of policies, practices and social technologies in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1-5, 2017.

GONNET, C. Mecanismos y actores em los procesos de difusión: discusión a partir de los casos de los programas de transferencia condicionada em la América Latina. In: FARIA, C.; COÊLHO, D.; JARD DA SILVA, S. (org.). **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016. p. 65-100.

GRAHAM, E.; SHIPAN, C.; VOLDEN, C. The diffusion of policy diffusion research in political science. 2008. Disponível em: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.175.7667&rep=rep1&type=pdf. Acesso em: 29 julho 2019.

GRAHAM, E.; SHIPAN, C.; VOLDEN, C. The diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. **British Journal of Political Science**, v. 43, n. 3, p. 673-701, 2013.

GRAY, V. Innovation in the States: a diffusion study. **American Political Science Review**, v. 67, n. 4, p. 1174-1185, 1973.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HADAS, M. **Hellenistic culture:** fusion and diffusion. New York: Columbia University Press, 1959.

HALL, P. Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HOCHMAN, G. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 7, 1988. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_07/rbcs07_ 04.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

JARDIM, M.; JARD DA SILVA, S. Difusão da previdência complementar no Estado brasileiro: dos fundos de empresa pública à criação da Funpresp. In: FARIA, C.; COÊLHO, D.; JARD DA SILVA, S.(org.). **Difusão de políticas públicas.** São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016. p. 281-313.

LEITE, C.; PERES, Ú. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, p. 351-376, 2013.

LEITE, C.; PERES, Ú. Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes locais da criação do programa Bolsa Família. **Organ. Soc**., v. 22 n. 75, p. 621-638, 2015.

LEITE, C.; CRUZ, M.; ROSIN, L. Difusão da política cicloviária no município de São Paulo: resistências, apoios e o papel da mídia. **Rev. Adm. Pública**, v. 52, n. 2, p. 244-263, 2018.

MARIN, P. Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 58, p. 7-22, 2011.

MARQUES, E.; FARIA, C. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo, Rio de Janeiro: Unesp, Editora Fiocruz, 2013.

MARSH, D; SHARMAN, J. Policy diffusion and policy Transfer. **Policy Studies**, v. 30, n. 3, p. 269-288, 2009.

MATTIOLI, T. Transferências de políticas públicas na rede mercocidades: do diálogo à construção conjunta (1995-2016). **Revista de Estudos Internacionais**, v. 9, p. 205-224, 2018.

MAY, T. **Pesquisa social:** questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEDEIROS, M.; MEUNIER, I.; COCKLES, M. Processos de difusão política e legitimidade no Mercosul: mimetismo institucional e mecanismos de internalização de normas comunitárias. **Contexto Int.**, v. 37, n. 2, p. 537-570, 2015.

MELO, M. A Difusão das reformas neoliberais: uma resenha da literatura internacional. **Política Hoje**, v. 2, n. 3, p. 97-124, 1995.

MELO, M. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 1, p. 169-206, 2004a.

MELO, M. Institutional choice and the diffusion of policy paradigms: Brazil and the second wave of pension reforms. **International Political Science Review**, v. 25, n. 3, p. 297-319, 2004b.

MELO, M. Prefácio. In: FARIA, C.; COÊLHO, D.; JARD DA SILVA, S.(org.). **Difusão de políticas públicas.** São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016. p. 5-7.

MÈRCHER, L.; BERNARDO, G.; SILVA, E. Difusão internacional de modelos de desenvolvimento na Rede Mercocidades. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 9, p. 65-87, 2018.

MESEGUER, C.; GILARDI, F. Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. **Política y Goberno**, v. 15, n. 2, p. 315-351, 2008.

MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 2, p. 5-22, 2013.

MINTROM, M. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. **American Journal of Political Science**, v. 41, n. 3, p. 738-770, 1997.

OLIVEIRA, O. A difusão do orçamento participativo na América Andina: embaixadores da participação e a transferência em escala nacional. **Pensamiento Propio**, v. 40, p. 157-190, 2015.

OLIVEIRA, O. **Embaixadores da participação:** a difusão internacional do orçamento participativo. São Paulo: Annablume, 2016a.

OLIVEIRA, O. Mecanismos da difusão global do orçamento participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opin. Publica**, v. 22, n. 2, p. 219-249, 2016b.

OLIVEIRA, O. O Brasil como exportador de políticas públicas: o caso da difusão internacional do orçamento participativo. In: FARIA, C.; COÊLHO, D.; JARD DA SILVA, S. (org.). **Difusão de políticas públicas.** São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016c. p. 237-280.

OLIVEIRA, O. La diffusion globale du Budget Participatif: le rôle des 'ambassadeurs' de la participation et des institutions internationales. **Participations**, v. 1, p. 91-120, 2016d.

OLIVEIRA, O.; FARIA, C. Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. **Novos Estudos**, v. 36, n. 1, p. 13-32, 2017.

OLIVEIRA, O.; PAL, L. New frontiers and directions in policy transfer, diffusion and circulation research: agents, spaces, resistance, and translations. **Rev. Adm. Pública**, v. 52, n. 2, p. 199-220, 2018.

ORLANDI, E. **Análise de discurso:** princípios & procedimentos. Campinas: Pontes, 2007.

PALOTTI, P.; PEREIRA, C.; CAMÕES, M. A adoção da carreira de 'gestor governamental' no Brasil: há um processo de difusão em andamento? **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 14, p. 55-70, 2015.

PALOTTI, P.; PEREIRA, C.; CAMÕES, M. A adoção da carreira de 'gestor governamental' no Brasil: há um processo de difusão em andamento? In: FARIA, C.; COÊLHO, D.; JARD DA SILVA, S.(org.). **Difusão de políticas públicas.** São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2016. p. 133-155.

PEREIRA, A. et al. A governança facilitada no Mercosul: transferência de políticas e integração nas áreas de educação, migração e saúde. **Rev. Adm. Pública**, v. 52, n. 2, p. 285-302, 2018.

RODRIGUES, G.; MATTIOLI, T. Paradiplomacy, security policies and city networks: the case of the mercocities citizen security thematic unit. **Contexto Int.**, v. 39, n. 3, p. 569-587, 2017.

ROGERS, E. Categorizing adopters of agricultural practices. **Rural Sociology**, v. 23, p. 345-354, 1958.

ROGERS, E. **Diffusion of innovations**. New York: The Free Press, 1995.

ROMANOWSKI, J.; ENS, R. As pesquisas denominadas do tipo 'Estado da Arte' em Educação. **Diálogo Educ.**, v. 6, n. 19, p. 37-50, 2006.

ROSE, R. **Lesson-drawing in public policy:** a guide to learning across time and space. Chatham, NJ: Chatham House, 1993.

RYAN, B.; GROSS, N. The diffusion of hybrid seed corn in two Iowa communities. **Rural Sociology**, v. 8, p. 15-24, 1943.

SEGATTO, C. Policy diffusion in subnational governments: State-local relationships in the Brazilian education policy. **Regional & Federal Studies**, v. 28, p. 79-100, 2018.

SHIPAN, C.; VOLDEN, C. The mechanisms of policy diffusion. **American Journal of Political Science**, v. 52, n. 4, p. 840-857, 2008.

SOARES, M.; MACIEL, F. (org.). **Alfabetização**. Brasília: MEC/Inep/Comped, 2000.

STONE, D. **Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas.** Coventry: The University of Warwick, 2001.

STONE, D. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. **Journal of European Public Policy**, v. 11, n. 3, p. 545–566, 2004.

STRANG, D. Adding social structure to diffusion models: an event history framework. **Sociological Methods & Research**, v. 19, n. 3, p. 324-353, 1991.

VÖGTLE, E. M. **Higher education policy convergence and the bologna process**. Londres: Palgrave Macmillan UK, 2014.

WALKER, J. The diffusion of innovations among the American States. **The American Political Science Review**, v. 63, n. 3, p. 880-899, 1969.

WEYLAND, K. **Bounded rationality and policy diffusion:** social sector reform in Latin America. Princeton: Princeton University Press, 2006.

9. SEGURANÇA E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS: O BRASIL EM PERSPECTIVA (2008-2018)

Alexsandro Eugenio Pereira[1]
Dawisson Belém Lopes[2]

Introdução[3]

O crescimento dos estudos de relações internacionais no Brasil pode ser situado nas últimas décadas como consequência de um processo de institucionalização e de consolidação da área, favorecido pelo aumento do número de programas de pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais (RI). Ao mesmo tempo, na década de 2000, observa-se o crescimento significativo de cursos de graduação em Relações Internacionais no país – alcançando, em 2019, o número de 167, segundo dados disponíveis na base *e-MEC*. Como mostraremos mais adiante, a taxa de crescimento dos cursos de graduação, entre 2005 e 2019, foi de, aproximadamente, 327,5%.

1 Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 2. Professor Associado do Departamento de Ciência Política e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná. Mestre e Doutor em Ciência Política pela USP (Universidade de São Paulo). Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da UFPR (NEPRI/UFPR) e Editor-Chefe da Revista *Conjuntura Global*.

2 Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 2. Professor Associado de Política Internacional e Comparada na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, vinculado ao seu Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Desde março de 2018, é Diretor-Adjunto de Relações Internacionais da UFMG. Tem graduação em Relações Internacionais (PUC Minas), mestrado e doutorado em Ciência Política (UFMG e IESP-UERJ, respectivamente). Foi pesquisador visitante do German Institute of Global and Area Studies (Alemanha), professor visitante da Université Catholique de Louvain (Bélgica) e Raisina Young Fellow da Observer Research Foundation e do Ministério de Assuntos Exteriores da Índia (Índia).

3 Os autores agradecem as valiosas sugestões e críticas elaboradas pelos organizadores desta coletânea, professores Mariana Batista, Rogério Arantes e Ednaldo Ribeiro. Agradecem, também, a revisão crítica realizada por Thales Leonardo de Carvalho.

A expansão dos cursos de graduação e de pós-graduação em relações internacionais nas últimas décadas contribuiu para o desenvolvimento da produção científica da área e serve de mote para as pretensões deste capítulo. Nesse sentido, as potenciais contribuições do capítulo referem-se ao mapeamento dos referenciais teóricos e/ou analíticos utilizados para estudar o Brasil nessa produção. Em outros termos, o propósito do capítulo é abordar a produção nacional e internacional sobre dois temas da agenda brasileira de política internacional no período de 2008 a 2018: os estudos sobre o Brasil e as instituições internacionais; e os estudos sobre o Brasil e as agendas internacionais e regionais de segurança. Na análise dessa produção, pretende-se identificar os referenciais teóricos e analíticos utilizados nas pesquisas, procurando estabelecer relações com o desenvolvimento da disciplina de Relações Internacionais no Brasil.

O capítulo está estruturado em três seções principais, além desta introdução. A primeira delas apresenta: (i) o desenvolvimento da disciplina de Relações Internacionais no mundo e sua especificidade no caso brasileiro; e (ii) um breve panorama da institucionalização e da pesquisa em relações internacionais no Brasil, sintetizando alguns dados sobre o uso de referenciais teóricos na produção científica brasileira. A primeira seção apresenta, ainda, um mapeamento atualizado do número de cursos de graduação e de pós-graduação na área de Relações Internacionais no país. A segunda seção apresenta os elementos metodológicos que subsidiam a construção da amostra examinada neste capítulo. E a terceira (iii) apresenta e discute os resultados da pesquisa realizada a partir da análise dos dados contidos na amostra de artigos.

O desenvolvimento da disciplina de Relações Internacionais: a institucionalização e a pesquisa em relações internacionais no Brasil

A disciplina acadêmica de Relações Internacionais acompanhou, no século XX, o desenvolvimento teórico da Ciência Política. Formalmente, ela surgiu no intervalo entre as duas Guerras Mundiais. Em 1917, na Universidade de Aberystwyth, na Escócia, é criada a

primeira cadeira específica de Relações Internacionais. A principal teoria de relações internacionais, o realismo, surgiu nesse intervalo e fundamentou-se nas perspectivas da teoria política dos séculos XVI e XVII, notadamente no pensamento realista de Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes. Esses dois autores influenciaram trabalhos seminais da disciplina – *Vinte anos de crise*, escrito por Edward H. Carr e publicado em 1939; e *A política entre as nações*, de Hans Morgenthau, publicado originalmente em 1948. Nesses dois trabalhos, o conceito de poder, pensado a partir da angulação da teoria política clássica, é basilar para a compreensão da política internacional. Nas décadas de 1950 e 1960, a disciplina de Relações Internacionais afasta-se da perspectiva do realismo clássico de Carr e Morgenthau e incorpora a influência do *behaviorismo* da Ciência Política americana. Fred Halliday (1999, p. 25) identifica essa influência por meio do recurso a estudos baseados em métodos quantitativos e no interesse de se criar uma nova escola "científica" das relações internacionais, com base no estudo dos processos e relacionamentos internacionais que não envolvem apenas as relações entre Estados, mas, também, atores sociais, como empresas multinacionais, indivíduos e organizações não governamentais (ONGs).

O surgimento nos Estados Unidos da subárea de Análise de Política Externa pode ser situado nesse contexto dos anos 1950 e 1960. Um dos trabalhos fundantes dessa subárea foi publicado por Richard Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin em 1954. Esse estudo sugeriu a análise do processo decisório de política externa, buscando identificar os atores envolvidos (indivíduos, grupos de interesse) e as variáveis centrais desse processo (interação entre Executivo e Legislativo, instituições políticas e regras decisórias). Outro estudo seminal da subárea foi publicado por Graham Allison (1969), no qual o autor discutiu modelos de análise de política externa e apresentou um modelo denominado "político-burocrático". A partir desse modelo, a política externa seria interpretada como resultado de processos de barganha entre burocracias do Executivo, dotadas de preferências e objetivos próprios. Segundo esse modelo, a política externa seria resultante das interações entre atores que agiriam dentro das organizações e seriam movidos por suas próprias

preferências. Os exemplos dos estudos de Snyder, Bruck e Sapin e de Allison mostram que não se trata propriamente de uma teoria, mas do desenvolvimento de modelos de análise da política externa que podem recorrer a teorias de médio alcance – como sugerem Mónica Salomón e Feliciano Guimarães no capítulo sobre APE desta coletânea[4].

Nos anos 1970 e 1980, a teoria de relações internacionais acompanhou a emergência dos neoinstitucionalismos na Ciência Política, em particular a vertente da escolha racional, que influenciou o neoliberalismo institucional de Robert Keohane (1984). Nesse âmbito, Estados são tratados como atores egoístas cujo comportamento se baseia no cálculo racional e estratégico e pode ser determinado pelo contexto institucional de regimes e organizações internacionais. Na disciplina de Relações Internacionais, o neoinstitucionalismo da escolha racional permitiu a recolocação de uma questão essencial ao primeiro debate teórico que marcou o início da disciplina, qual seja: o impacto da variável institucional, como os regimes internacionais, no comportamento dos Estados nacionais.

Ainda nos anos 1970, a publicação de *A sociedade anárquica* (1977), por Hedley Bull, desenvolveu o conceito de sociedade internacional, em torno do qual se constitui a chamada Escola Inglesa de Relações Internacionais. Os autores dessa escola sustentam que os Estados não formam apenas um sistema internacional no qual estabelecem contatos recíprocos, mas, também, constituem uma sociedade internacional na medida em que compartilham valores e interesses comuns e estão ligados entre si por um relacionamento baseado em regras de convivência asseguradas pelo papel das instituições – tais como o direito internacional público e as organizações internacionais. A Escola Inglesa pode ser situada como um meio termo entre o realismo e o liberalismo (JACKSON; SORENSEN, 2007), ao sustentar que os Estados são os principais atores da sociedade

4 No seu desenvolvimento inicial nos Estados Unidos, a subárea incluiu, também, Rosenau (1967), dentre outros. Diferentemente das teorias, que têm pretensão de universalidade e concatenação lógica entre os seus pressupostos, os modelos de Análise de Política Externa (APE) são eminentemente conceituais e estão voltados à prática de uma classe específica de atos, sendo mais limitados no escopo. Donde a hipótese de haver afinidade, no Brasil, entre a ação do *practitioner* (diplomata) e os modelos de APE.

internacional, responsáveis pela implementação das funções políticas dessa sociedade. Ao mesmo tempo, as instituições da sociedade internacional correspondem aos hábitos e às práticas desenvolvidas pelos atores estatais com o propósito de realizar objetivos comuns. É nesse sentido que as instituições internacionais são definidas pela Escola Inglesa de modo diferente do liberalismo e de suas vertentes contemporâneas, como o neoliberalismo institucional[5].

Mais recentemente, especialmente a partir dos anos 1990, o construtivismo constituiu-se como alternativa às estratégias de análise da política internacional estabelecidas pelo realismo e pelo liberalismo e suas vertentes contemporâneas. O construtivismo, em linhas gerais, destacou o papel das ideias e dos valores no estudo dos Estados – conforme entendidos por um dos principais expoentes dessa teoria, Alexander Wendt (1999) – como agentes fundamentais da política internacional. Além disso, a perspectiva construtivista de autores como Nicholas Onuf (1989) e Friedrich Kratochwil (1989) destacará, também, a importância da análise do discurso como central para o estudo das relações internacionais.

No Brasil, a disciplina de Relações Internacionais acompanhou, do ponto de vista teórico, as tendências de desenvolvimento da Ciência Política nos Estados Unidos – caracterizadas acima pelo behaviorismo e pela teoria da escolha racional, nos anos 1950 e 1960, e pelo neoinstitucionalismo da escolha racional que emerge nos anos 1970. No entanto, existem algumas especificidades que podem ser notadas na trajetória da disciplina no Brasil. Ela coincidiu com a profissionalização dos aparatos diplomáticos e com a criação do Instituto Rio Branco (fundado em 1945) – a academia diplomática brasileira. Parece razoável o diagnóstico de Gelson Fonseca Jr. (1999) de que, durante boa parte do século XX, o conhecimento especializado sobre a presença do Brasil no mundo esteve nas mãos de alguns poucos acadêmicos, juristas, jornalistas, religiosos e, sobretudo, das levas de diplomatas – burocratas ilustrados, mais voltados para a prática e a análise das condições empíricas do que propriamente para a contem-

5 Este ponto não é consensual, pois alguns autores preferem tratar a Escola Inglesa como uma vertente do realismo; outros elencarão elementos que permitem uma aproximação com correntes do construtivismo sociológico.

plação teórica. Esse é um dos fatores que ajudaria a entender a baixa densidade teórica do pensamento internacional brasileiro num primeiro momento (BELÉM LOPES, 2015).

Além disso, o desenvolvimento da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil esteve associado ao crescente processo de institucionalização da área, que começou a se intensificar a partir dos anos 2000. O aumento do número de programas de pós-graduação em relações internacionais é um fenômeno recente com impactos sobre o perfil dos estudos realizados no país, conforme observou Antonio Carlos Lessa (2005, p. 5), num artigo publicado há 15 anos, mas ainda válido para os dias atuais. Para ele, é preciso considerar as áreas específicas desses programas de pós-graduação, pois suas ênfases ajudam a explicar as características da produção científica brasileira em relações internacionais, como procuraremos discutir mais adiante, na terceira seção deste capítulo.

O surgimento de dois dos principais programas de pós-graduação brasileiros nos anos 1980 – os mestrados em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), criados em 1984 e 1987, respectivamente – justifica a influência que exerceram no perfil da produção científica brasileira. Lessa destaca, também, essa conexão ao mostrar a diferença entre esses dois programas. Na UnB, predominou o desenvolvimento de uma área de História das Relações Internacionais, que teria evoluído de forma consistente ao longo dos anos. Lessa destaca que essa disciplina se desenvolveu sob a influência da escola francesa de história das relações internacionais (que inclui autores como Fernand Braudel, Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle, filiados à *École des Annales*) e dos métodos de interpretação de inspiração norte-americana, sem descuidar dos diálogos com outras áreas das ciências sociais.

O segundo foi criado na PUC/RJ e estaria mais próximo da área de Política Internacional do programa de pós-graduação em Ciência Política do IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro), surgido em 1969. Nessa chave, o mestrado da PUC/RJ estaria mais articulado com estudos de política internacional *stricto sensu* e teria maior proximidade com a Ciência Política e seus aparatos

analíticos[6]. Sendo assim, a área de Relações Internacionais seria impactada, de forma significativa, pela trajetória dos programas de pós-graduação pioneiros dessa área no Brasil – baseados na História e na Ciência Política. Não por acaso, as duas instituições abrigam, hoje, os dois principais e mais antigos periódicos específicos de Relações Internacionais – a *Revista Brasileira de Política Internacional* (criada em 1958) e a *Contexto Internacional* (criada em 1987) –, classificados como A1 e A2, respectivamente, no Qualis/Capes da área de Ciência Política e Relações Internacionais (referente ao quadriênio de 2013 a 2016).

A vinculação entre o perfil dos programas de pós-graduação e a produção científica na área foi problematizada nos diferentes estudos já realizados sobre o desenvolvimento da disciplina no Brasil (HERZ, 2002; LESSA, 2005; MENDONÇA; VELASCO; CRUZ, 2010; MIYAMOTO, 1999, 2003; BARASUOL; SILVA, 2016; VIGEVANI et al., 2016). Barasuol e Silva (2016, p. 3) indicam que há evidências mostrando diferentes trajetórias de desenvolvimento das instituições de ensino e pesquisa no Brasil. Algumas se desenvolveram mais próximas da Ciência Política, enquanto outras aproximaram-se da História. Os autores acompanham a percepção de Lessa, segundo a qual haveria, também, uma tendência de predominância de ampla multidisciplinaridade nessas diferentes instituições, com a presença de outras disciplinas além da História e da Ciência Política, como o Direito, a Economia e a Geografia. Essa tendência seria resultante da expansão dos programas de pós-graduação da área a partir dos anos 2000.

Santos e Fonseca (2009, p. 6) consideram que a institucionalização da área de RI seguiu o padrão norte-americano, no qual Ciência Política e Relações Internacionais seriam áreas de um mesmo departamento. Por consequência, o *mainstream* da disciplina seria norte-americano, pois é nos Estados Unidos que a disciplina se expandiu e forneceu os paradigmas hegemônicos (como o realismo e o liberalismo). Lessa concorda com esse diagnóstico, afirmando que

6 Belém Lopes e Soares (2018) mostram, em coletânea dedicada a historiar o cinquentenário do primeiro departamento acadêmico de Ciência Política do Brasil, o DCP da UFMG, como o *milieu* estadunidense exerceu influência decisiva sobre os objetos de análise e as teorias e metodologias empregadas, estruturando e conformando o campo de estudos políticos no nosso país.

"não se verificou [no Brasil] [...] o desenvolvimento de abordagens teóricas originais, [...] [sendo] extremamente populares os aparatos teóricos produzidos nos Estados Unidos" (LESSA, 2005, p. 10). Para Mendonça e Velasco e Cruz (2010), a maior conexão entre Ciência Política e Relações Internacionais no Brasil seria resultante da "importância da formação acadêmica nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha e, mais recentemente, [do] fato de que o maior número de professores dos cursos de graduação e pós-graduação em relações internacionais origina-se nesse campo".

Vigevani et al. (2016) mostraram que parte expressiva dos professores que institucionalizou a disciplina de RI no Brasil tem formação na área de Ciência Política. Outros vieram do Direito, da Sociologia e da Filosofia. Outros, ainda, eram diplomatas do Itamaraty. A origem dos pesquisadores de RI no Brasil foi destacada, também, por outros autores. Vigevani et al. (2016, p. 7) apontam que "as relações internacionais se afirmaram no Brasil a partir de outras disciplinas, como o direito público internacional, a história diplomática e a economia, mas... em grande medida o surgimento da disciplina está associado à ciência política". Barasuol e Silva (2016, p. 3) fizeram uma análise do *curriculum vitae* do corpo docente de departamentos de Relações Internacionais de 18 instituições e verificaram a diversidade na formação dos professores: 20,5% dos professores têm mestrado em RI, 14,5% em História, 20% em Ciência Política, 13% em Economia, 7% em Direito, 8,5% em Sociologia, e os restantes 17% em outros campos (que incluem Geografia, Filosofia e até Engenharia). Na comparação com as demais disciplinas, a Ciência Política é ligeiramente superior no que se refere à formação dos pesquisadores. Os números são praticamente os mesmos quando se trata de doutorado, embora com uma maior representação da Ciência Política (26,5%), o que pode ser explicado pelo número relativamente pequeno de programas de doutorado em RI no Brasil.

Parece correto afirmar, portanto, que existe uma proximidade entre a Ciência Política e a área de Relações Internacionais também no Brasil, notável, sobretudo, no recurso aos referenciais teóricos da Ciência Política. É perceptível, ainda, a importância das abordagens históricas, sobretudo nos estudos de política externa brasileira (PEB),

que divide espaço com estudos de PEB mais próximos da Ciência Política, por meio das ferramentas analíticas da subárea de Análise de Política Externa. As mudanças no perfil da produção científica nacional certamente têm relação com o crescimento e a natureza específica dos programas de pós-graduação *stricto sensu* em relações internacionais. Esse crescimento é significativo, conforme mostram os dados da área de avaliação de Ciência Política e Relações Internacionais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que serão apresentados na sequência deste capítulo.

Para Santos e Fonseca (2009), o crescimento da pós-graduação seria resultante, também, da demanda de professores gerada pela expansão do número de cursos e de alunos de graduação. No período entre 2000 e 2015, o número de cursos de graduação apresentou um crescimento considerável. Segundo dados coletados por Barasuol e Silva (2016, p. 5), eram 29 cursos em 2000, passando para 128 em 2015. Atualmente, segundo os dados disponíveis no *e-MEC*, existem 167 cursos de graduação ativos e na modalidade presencial[7].

O crescimento da pós-graduação pode ser atribuído, também, à contribuição do programa federal de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), criado em 2007 e que possibilitou a contratação de professores e investimentos na infraestrutura física das universidades. A contribuição estruturante do Reuni foi observada, também, por Mónica Salomón e Feliciano Guimarães, no capítulo sobre APE desta coletânea. Pode ser destacada, também, a existência de editais de financiamento do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional, da Capes e do Ministério da Defesa, destinados ao desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação na área de Defesa – o Pró-Defesa, criado em 2005.

Portanto, segundo Santos e Fonseca (2009), o crescimento da pós-graduação se deve à necessária qualificação do ensino e da pesquisa em RI no país. Esse crescimento é impressionante, sobretudo nas décadas de 2000 e 2010. Entre 2004 e 2006, eram 7 programas. Nos triênios seguintes (2007-2009 e 2010-2012), esse número passou a 12, em um universo total de 27 programas em funciona-

7 Dados disponíveis em: emec.gov.br. Acesso em: 05 jun. 2019.

mento dentro da área de avaliação de Ciência Política e Relações Internacionais (BARASUOL; SILVA, 2016). Ao final do último quadriênio (2013-2016), mais 7 programas de RI foram autorizados. E no quadriênio vigente (2017-2020), 5 novos programas passaram a funcionar, totalizando 24 programas de pós-graduação em Relações Internacionais e Defesa[8]. A Tabela 1 abaixo sintetiza os dados, de acordo com a denominação dos cursos:

Tabela 1. Denominação dos cursos de pós-graduação em Relações Internacionais e Defesa (2019)

Cursos	Número de cursos
Relações Internacionais	14
Estudos de Estratégia e Defesa	2
Programas vinculados às instituições militares (denominações diversas)	5
Economia Política Internacional	1
Estudos de Fronteira	1
Integração Latino-Americana	1
Total	24

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Dos 24 programas, 12 possuem os dois cursos (mestrado e doutorado), quase todos acadêmicos, com exceção da oferta de mestrado e doutorado profissionalizantes pela Escola de Guerra Naval. A maioria dos cursos de doutorado foi autorizada recentemente. PUC/RJ (2000) e UnB (2001) têm os cursos de doutorado mais antigos. O restante está assim distribuído: USP e UFRJ (2008); Programa San Tiago Dantas e UFGRS (2010); PUC/MG (2011); UERJ (2015); ECEME (2016); UFF, UFSC e Escola de Guerra Naval (2018)[9].

8 Conforme dados constantes na Plataforma Sucupira da Capes. Disponível em: https://bit.ly/2XBtiHN; Acesso em: 07 jun. 2019.

9 Os dados não consideram, no entanto, a existência de linhas de pesquisa ou a produção na forma de dissertações e teses oriundas de programas de Ciência Política, com docentes vinculados à área de Relações Internacionais/Política Internacional, como é o caso, por exemplo, da Universidade Federal de Minas Gerais, da Universidade Federal de Pernambuco, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), da Universidade Federal do Paraná e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, dentre outros.

Os dados da pós-graduação podem ser muito úteis para a discussão dos resultados verificados na amostra construída para a elaboração deste capítulo. Retomaremos esse ponto na terceira seção. A expansão da pesquisa e da pós-graduação da área de Relações Internacionais produziu, como consequência, o crescimento e a diversificação temática da produção científica e gerou a criação recente de novos periódicos com políticas editoriais que privilegiam os temas dessa produção.

Importa notar, por enquanto, que a produção científica e o uso de teorias nas pesquisas em relações internacionais não foram objetos de muitos estudos no Brasil. Entre esses estudos, destacam-se os que foram realizados no âmbito do projeto TRIP (*Teaching, Research and International Policy*) (sintetizado em TICKNER, 2012); e o estudo que originou o artigo de Fernanda Barasuol e André Reis da Silva (2016), publicado na *Revista Brasileira de Política Internacional*. O projeto TRIP foi iniciado em 2003 e seu propósito era explorar e analisar conexões entre ensino, pesquisa e política em Relações Internacionais.

O estudo de Barasuol e Silva analisou o que se ensina e se pesquisa em relações internacionais no Brasil, procurando examinar as disciplinas existentes nos cursos de graduação brasileiros e na pesquisa na área de RI. Para analisar a pesquisa, os autores examinaram: (i) as dissertações defendidas nos programas de pós-graduação *stricto sensu* em RI; (ii) os relatórios de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e *(iii)* 112 artigos publicados na *Revista Brasileira de Política Internacional* e na *Contexto Internacional*, no período de 2005 a 2009. Os autores concluíram que as dissertações de mestrado tendem a mobilizar mais teorias, enquanto esse uso é menor nos artigos científicos. Os autores hipotetizam que o perfil dos professores responsáveis pela redação dos relatórios do CNPq explicaria essa diferença. Esses professores possuem, em geral, formações mais diversas – em História, Economia e Ciência Política – e poucos deles são graduados em RI. Quanto às teorias, Barasuol e Silva constataram uma predominância do construtivismo em relação às teorias tradicionais (como o realismo e o liberalismo). Para explicar o dado, os autores fazem ilação de que o uso recorrente do construtivismo poderia estar relacionado à maior flexibilidade dessa teoria em sua relação com a metodologia.

Arlene Tickner (2012) não estudou exclusivamente o Brasil no projeto TRIP, mas sistematizou alguns dados para a América Latina. Os dados foram coletados por meio de um *survey* aplicado a professores e pesquisadores dos países latino-americanos. Eles servem de referência para uma primeira aproximação e confirmam as conclusões de Barasuol e Silva quanto ao relativo predomínio do construtivismo como referência teórica da pesquisa em RI no Brasil. A Tabela 2, a seguir, promove uma síntese.

Tabela 2. Teorias: o que se ensina e o que se pesquisa no Brasil (TRIP, 2012)

Teorias	O que se ensina	O que se pesquisa
Construtivismo	13%	20%
Escola Inglesa	18%	9%
Feminismo	5%	1%
Liberalismo	23%	13%
Marxismo	14%	8%
Realismo	26%	14%
Outro	20%	16%
Não Paradigmático	16%	19%

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados de Tickner (2012, p. 16 e 23).

A categoria "outro" é indicada pelos respondentes para designar paradigmas não incluídos no questionário, tais como: o pós-modernismo, o pós-colonialismo, a sociologia histórica, a geopolítica, dentre outros. Enquanto "não paradigmático" é apontado por eles para indicar que não se encaixam em nenhum dos paradigmas existentes na teoria de relações internacionais (TICKNER, 2012, p. 15-16; p. 22). Quanto às teorias, os pesquisadores brasileiros afirmaram que desenvolvem pesquisas que podem ser situadas numa vertente não positivista (40%) – que incluiria o feminismo, o pós-modernismo e a teoria crítica. As perspectivas positivistas (relacionadas às teorias tradicionais, como o realismo e o liberalismo) e pós-positivistas apresentaram igual aceitação entre os entrevistados brasileiros. O projeto TRIP destaca, ainda, os seguintes temas, com base nos da-

dos coletados no *survey*: economia política internacional; política externa comparada; política externa brasileira; relações internacionais de um país/região particular; e segurança internacional.

Os dados do projeto TRIP mostraram que 16% dos entrevistados usaram teorias da escolha racional nos seus estudos. A autora destaca o bom nível de aceitação da teoria da Escola Inglesa entre os investigadores brasileiros (9%), quando comparados aos pesquisadores de outros países latino-americanos. A média na região é de 4%. Quanto ao método e à metodologia, 44% dos acadêmicos brasileiros preferem métodos qualitativos. Entre as metodologias qualitativas adotadas, a pesquisa chegou aos seguintes resultados: 39% utilizam análise de discurso; entre 20 e 32% recorrem à teoria crítica; e entre 19 e 27% usam *process tracing*. Em segundo lugar, os acadêmicos indicam a análise política (*policy analysis*) como sua preferência – em torno de 38%. Poucos investigadores brasileiros utilizam métodos quantitativos (cerca de 8% dos entrevistados). Os demais utilizam outros métodos, como a análise jurídica ou a abordagem teórica. Além desses dados, é significativo o percentual de pesquisadores latino-americanos que utiliza estudos de caso comparados e estudos de caso simples (entre 77% e 88% e entre 69% e 76%, respectivamente).

Os dados apresentados nesta seção servem de subsídios para que possamos avaliar e discutir os resultados da amostra que construímos para a elaboração deste capítulo. Antes de apresentá-los, porém, cabe sistematizar os aspectos metodológicos utilizados na construção dessa amostra. É o que faremos na segunda seção deste capítulo.

Aspectos metodológicos do estudo

No capítulo, pretendemos apresentar e discutir a produção científica brasileira (em artigos) sobre dois temas da agenda de pesquisa: os estudos sobre o Brasil e as instituições internacionais; e os estudos sobre o Brasil e as agendas internacionais e regionais de segurança. Para avaliar essa produção, procuramos construir uma amostra selecionada a partir de alguns critérios. O primeiro deles está relacionado com os temas. Optou-se aqui pela análise da produção nacional e estrangeira sobre dois temas mencionados acima.

Os estudos selecionados foram publicados em periódicos nacionais e estrangeiros da área de Ciência Política e Relações Internacionais.

O segundo critério refere-se à amostra da pesquisa. Optamos pelo intervalo dos últimos 10 anos (2008 a 2018). O primeiro ano do recorte temporal corresponde, conforme anteriormente mencionado, à década na qual ocorreu a consolidação da área de relações internacionais por meio do aumento expressivo do número de programas de pós-graduação *stricto sensu* e de cursos de graduação em Relações Internacionais.

O terceiro critério está relacionado à realização de dois levantamentos em duas bases de dados específicas relevantes, onde estão situados periódicos com maior fator de impacto no Brasil e no exterior. A primeira delas refere-se à produção sobre os dois temas em periódicos classificados no primeiro quadrante do fator de impacto da *Scopus* na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Também monitoramos a produção sobre os dois temas com base nos artigos publicados em periódicos indexados na *Scientific Electronic Library Online* (*Scielo*). A escolha da base *Scopus* permitiu a organização dos periódicos por dois parâmetros importantes para a formação do *corpus* que será analisado neste capítulo, a saber: (i) a classificação dos periódicos com base em quadrantes, de acordo com o fator de impacto de cada um deles; e (ii) a possibilidade de separar a produção sobre o Brasil dentro de uma área específica, a de Ciência Política e Relações Internacionais.

A escolha da base *Scielo*, por sua vez, fundamenta-se na qualidade dos periódicos que fazem parte dessa base, medida pelos critérios rigorosos utilizados para determinar o ingresso de qualquer periódico. Normalmente, os periódicos dessa base estão situados nos estratos mais elevados da avaliação do Qualis/Capes da área de Ciência Política e Relações Internacionais – reconhecendo-se que essas métricas estão sujeitas às reavaliações quadrienais contínuas, de acordo com os critérios da Capes e das suas comissões de avaliação. Além disso, optou-se por um *corpus* específico a ser examinado aqui, tentativamente composto pelas produções de maior relevância para a área, sem desconsiderar a ampla produção científica brasileira: (i) realizada pelos programas de pós-graduação, por meio de teses e dissertações;

(ii) publicada em periódicos da área de Ciência Política e Relações Internacionais situados em outros estratos do Qualis (de B2 a B5); e (iii) disponível nos anais dos principais eventos nacionais da área – como os encontros de associações científicas como ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política), ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais), ABED (Associação Brasileira de Estudos de Defesa) e Anpocs (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais), entre outros. Essa produção não poderia ser examinada aqui, considerando-se os limites deste capítulo.

Na análise da produção dos artigos, identificamos os referenciais teóricos utilizados nas pesquisas e adotados pelos autores dos artigos selecionados. Para coletar essas informações, optou-se pela leitura dos *abstracts* desses artigos. Quando essas informações não estavam suficientemente apresentadas nos *abstracts*, optou-se pela leitura parcial dos textos. Para selecioná-los, foram analisados os números dos periódicos situados no primeiro quadrante da *Scopus*, vinculados à área de Ciência Política e Relações Internacionais e referentes ao ano de 2018. Para realizar essa pesquisa, foram selecionados apenas os periódicos identificados na grande área de *Social Sciences* e classificados na subárea de *Political Science and International Relations*. Essa pesquisa identificou 162 periódicos estrangeiros e 1 nacional (a *Revista Brasileira de Política Internacional*), totalizando 163 periódicos. Na pesquisa, verificou-se que a *Revista Brasileira de Política Internacional* está indexada nas duas bases selecionadas para esta pesquisa, sendo o único periódico brasileiro da área de Ciência Política e Relações Internacionais classificado no primeiro quadrante da *Scopus*. A RBPI, porém, está indexada, também, na *Scielo*. Sendo assim, optamos por incluir a RBPI no conjunto de periódicos indexados na *Scielo* para, dessa forma, estabelecer uma separação entre periódicos nacionais (*Scielo*) e estrangeiros (*Scopus*).

Em seguida, optou-se pela busca dos artigos em cada um dos 162 periódicos estrangeiros nos quais houvesse a palavra "Brazil" (em inglês) nas *keywords* (palavras-chave). Seguindo esses procedimentos, foram identificados 27 artigos publicados em periódicos estrangeiros indexados no primeiro quadrante da *Scopus* em 2018 e cuja abordagem versasse sobre os dois temas selecionados – insti-

tuições internacionais e segurança internacional. Esses artigos integram a amostra selecionada nesta pesquisa.

A pesquisa na *Scielo* foi realizada em duas etapas. Na primeira etapa, a busca foi realizada usando-se a ferramenta da *Scielo* intitulada "assunto", a partir da qual diversos termos foram objetos de busca, tais como: "política externa brasileira", "política externa do Brasil", "instituições internacionais", "organizações internacionais", "organizações não governamentais", "securitização", "segurança" (incluindo estudos de defesa) e "segurança internacional". Numa segunda etapa, e para refinar a busca, foi consultada a lista de periódicos brasileiros classificados no Qualis/Capes da área de Ciência Política e Relações Internacionais (do quadriênio 2013-2016) e nos estratos A1, A2 e B1.

Em seguida, verificamos quais desses periódicos estavam indexados na *Scielo*. Com base nessa lista de periódicos, realizou-se a busca em cada um deles usando as palavras "Brasil" ou "Brazil" nos resumos e nas palavras-chave dos artigos. Seguindo essas duas etapas, foram identificados 59 artigos que se enquadravam nos critérios que estabelecemos para definir a amostra.

A amostra de artigos foi classificada de acordo com o tema abordado pelos autores (segurança internacional ou instituições internacionais). No âmbito da segurança internacional, encontram-se, também, estudos sobre tópicos em defesa nacional, estratégia, conflito, forças armadas e afins. No tema de instituições internacionais, estão incluídos estudos sobre regimes internacionais, organizações intergovernamentais regionais e globais, organizações não governamentais internacionais e multilateralismo, que contempla as relações do Brasil com outros países, por meio da sua atuação em regimes e organizações internacionais. Blocos de integração regional, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia, e tribunais e cortes internacionais, como o Tribunal Penal Internacional e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, foram considerados como organizações internacionais e integram o escopo da pesquisa.

Em seguida, os artigos foram classificados de acordo com as teorias mobilizadas pelos autores. Para fazer a classificação dos artigos, estabelecemos algumas categorias teóricas e analíticas, a saber:

Abordagem Histórica (estudos baseados em análise histórica); Análise de Política Externa; Construtivismo; Direito Internacional (estudos cuja problemática se situa no campo do Direito Internacional); Economia Política Internacional; Escola Inglesa; Estudos Críticos de Segurança; Estudos da Paz; Geopolítica; Liberalismo; Marxismo (estudos que recorrem a conceitos marxistas, como o conceito de hegemonia, mas que não se enquadram na área de Economia Política Internacional); Neoliberalismo (estudos cuja ênfase é analisar temas relacionados à Governança Global); Neoliberalismo Institucional; Neorrealismo; Pós-Colonialismo; Pós-Estruturalismo; Realismo; Teorias de Médio Alcance (como as teorias da integração e a teoria dos complexos regionais de segurança)[10].

Acrescentamos, também, uma categoria específica referente à análise de política externa, embora não seja uma teoria propriamente dita das relações internacionais. Considerando sua importância recente nos estudos sobre a política externa brasileira (conferir MILANI; PINHEIRO, 2013; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; KEMER; PEREIRA, 2018), optamos pela inclusão da APE como uma das categorias utilizadas na classificação e análise da amostra desta pesquisa. Introduzimos, também, duas categorias adicionais, cujo objetivo era contemplar estudos históricos (Abordagem Histórica) e jurídicos (Direito Internacional) e verificar sua representatividade no conjunto dos 86 artigos que formam o *corpus*. Na próxima seção deste capítulo, examinamos e discutimos essa amostra de artigos.

Apresentação e discussão dos resultados

Seguindo os procedimentos metodológicos apresentados na seção precedente, procuramos apresentar e discutir os dados da amostra da pesquisa consubstanciada neste capítulo. Para efeitos de comparação, procuramos separar, inicialmente, os artigos de acordo com as bases de dados consultadas. Para discutir os resultados da

10 O conceito de teorias de médio alcance foi desenvolvido e popularizado por Robert K. Merton, em *Social Theory and Social Structure*. Para Merton (citado em BARASUOL; SILVA, 2016, p. 14; nota 23), teorias de médio alcance seriam as "que se encontram entre as hipóteses de trabalho menores, mas necessárias, que evoluem em abundância durante a pesquisa do dia a dia e o efeito sistemático".

pesquisa na sequência deste capítulo, procuraremos interpretá-los com base no conjunto formado pelos 86 artigos.

Os artigos retirados da base *Scopus* estão distribuídos nos seguintes periódicos, como descreve a Tabela 3:

Tabela 3. Distribuição dos artigos pelos periódicos estrangeiros (*SCOPUS*)

Periódico	Número de Artigos
Africa Review	1
Comparative European Politics	1
Contemporary Politics	1
Defence Studies	1
Ethics and International Affairs	1
Geopolitics	2
Global Environmental Politics	2
Global Crime	1
Global Governance	1
International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics	2
International Interactions	1
International Political Science Review	1
International Relations	1
International Studies Review	2
Journal of European Integration	1
Latin American Politics and Society	1
Millennium: Journal of International Studies	1
New Political Economy	1
Refugee Survey Quarterly	1
Review of International Political Economy	1
Security Dialogue	2
World Economy	1
Total	**27**

Fonte: elaborada pelos autores com base no *Scopus*.

Do total, 18 artigos abordam temas classificados como "instituições internacionais" e 9 tratam de temáticas relacionadas à "segurança internacional". Na amostra de artigos publicados em periódicos da *Scielo*, o predomínio da primeira temática ("instituições internacionais") também é evidente (37 de 59 artigos abordam esse tema). O restante (22 artigos) desenvolveu estudos situados na área de "segurança internacional". Os 59 artigos publicados em periódicos brasileiros estão mais concentrados em algumas revistas, especialmente na *Revista Brasileira de Política Internacional* (56% do total de artigos publicados em periódicos brasileiros), na *Contexto Internacional* (13,5% do total) e na *Revista de Sociologia e Política* (10,2% do total). A Tabela 4, a seguir, mostra a distribuição dos artigos pelos periódicos indexados na Scielo.

Tabela 4. – Distribuição dos artigos pelos periódicos nacionais (*SCIELO*)

Periódico	Número de artigos
Brazilian Political Science Review	2
Cadernos CRH	3
Ciências, Saúde Coletiva	1
Contexto Internacional	8
Dados	2
Lua Nova	1
Pró-Posições	1
Revista Brasileira de História	1
Revista Brasileira de Ciência Política	1
Revista Brasileira de Política Internacional	33
Revista de Sociologia e Política	6
Total	**59**

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados na Scielo.

A Tabela 5, a seguir, apresenta a classificação dos artigos de acordo com os referenciais teóricos utilizados. Para efeitos de comparação e análise, a Tabela 5 separa os artigos publicados entre periódicos nacionais e estrangeiros.

Tabela 5. Referenciais teóricos/analíticos (*SCOPUS* e *SCIELO*)

Referenciais teóricos/analíticos	Número de artigos (Scopus)	Número de artigos (Scielo)	Total	Percentual
Abordagem Histórica	-	6	6	6,98%
Análise de Política Externa	1	4	5	5,81%
Construtivismo	1	6	7	8,14%
Direito Internacional	1	1	2	2,33%
Estudos da Paz	-	1	1	1,16%
Economia Política Internacional	4	-	4	4,65%
Escola Inglesa	1	-	1	1,16%
Estudos Críticos de Segurança	3	-	3	3,49%
Geopolítica	2	-	2	2,33%
Liberalismo	1	1	2	2,33%
Marxismo	-	1	1	1,16%
Neoliberalismo (Governança Global)	3	-	3	3,49%
Neoliberalismo Institucional	-	1	1	1,16%
Neorrealismo	-	3	3	3,49%
Pós-Estruturalismo	-	1	1	1,16%
Pós-Colonialismo	1	-	1	1,16%
Teorias de Médio Alcance	-	5	5	5,81%
Não especifica ou não informa	9	29	38	44,19%
Total	27	59	86	100%

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Os dados apresentados na Tabela 5 acima permitem construir algumas inferências. Eles foram separados entre os periódicos nacionais e estrangeiros para efeitos de comparação. A produção em periódicos nacionais é formada por uma ampla maioria de pesquisadores brasileiros. Dois terços dos autores dos artigos publicados em periódicos estrangeiros também são brasileiros. Na subseção seguinte, discutiremos os dados coletados no *corpus* desta pesquisa.

Discussão dos resultados e considerações finais

Os dados apresentados na subseção precedente mostram que há um predomínio de artigos que não especificam claramente referenciais teóricos ou analíticos no desenvolvimento de seus estudos. Esse predomínio é expressivo na parte da amostra publicada em periódicos estrangeiros indexados na base *Scopus* (33,3% dos 27 arti-

gos). Mas é maior quando examinamos os artigos publicados em periódicos brasileiros e indexados na base *Scielo* (29 de um total de 59 artigos, ou quase 50% da amostra brasileira). Esses dados indicam que os estudos foram realizados sem recurso a protocolos rígidos de pesquisa, conforme apontaram, também, os resultados coletados pelo projeto TRIP no que se refere às investigações realizadas na América Latina.

No Brasil, confirma-se uma tendência observada por Mearsheimer e Walt (2013) sobre o campo das Relações Internacionais. Os autores não estão se referindo especificamente ao caso brasileiro, mas destacam que os estudiosos de Relações Internacionais priorizam a pesquisa empírica e dedicam-se menos à criação e ao refinamento de teorias ou mesmo ao uso delas para a construção de trabalhos empíricos. Essa tendência pode ser explicada, segundo eles, pelo objetivo de profissionalização e expansão do campo de Relações Internacionais, bem como pelos incentivos de desenvolvimento acelerado das carreiras acadêmicas. A lógica é, provavelmente, aplicável ao caso brasileiro, onde se experimentou um crescimento significativo da pós-graduação e da produção científica no campo das Relações Internacionais nas últimas duas décadas, como mostramos na primeira seção deste capítulo. Nas avaliações recentes dos programas de pós-graduação da área de Ciência Política e Relações Internacionais da CAPES, a qualidade desses programas é medida, dentre outros critérios, pela produção científica gerada por docentes e discentes – o que constitui um incentivo para alavancar a produção individual e coletiva em termos quantitativos e qualitativos. Por isso, a abordagem de Mearsheimer e Walt pode contribuir para explicar, em parte, o baixo recurso às teorias observado na amostra pesquisada.

O percentual elevado de estudos que não indica explicitamente uma perspectiva teórica como referencial pode ser explicado, também, pela forma como a disciplina de Relações Internacionais se desenvolveu no Brasil. Ela esteve associada, como mostramos na primeira seção deste capítulo, à profissionalização dos aparatos diplomáticos, sendo que o conhecimento especializado sobre a política externa brasileira foi gerado, num primeiro momento, pelos

diplomatas e acadêmicos vinculados à área de História. Os temas examinados nos artigos da amostra da pesquisa situam-se na agenda brasileira de política externa. Nesse sentido, a especificidade do desenvolvimento da disciplina brasileira de Relações Internacionais se faz presente na amostra.

Outro dado que se destaca é o percentual de estudos brasileiros publicados em periódicos da *Scielo* que recorre ao construtivismo como referencial teórico (8,14%). Esse percentual é maior nos estudos publicados em periódicos nacionais quando comparado aos artigos dos periódicos estrangeiros (apenas 3,7%). Nos periódicos estrangeiros, os estudos recorrem, sobretudo, à economia política internacional (14,8%), aos estudos críticos de segurança (11,1%) e aos referenciais relacionados à análise da governança global (11,1%). A tendência é consistente com aquela identificada por Rita Giacalone (2012), em seu artigo intitulado "*Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances*," no qual reconhece a ênfase dada às temáticas de economia política internacional quando estuda a produção de relações internacionais em seis países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Venezuela), embora também perceba, de modo geral, consistir de um conjunto de estudos ainda "subteorizado". Quando se refere à produção de APE do Brasil, porém, Giacalone (2012) admite tratar-se de um país "pioneiro" na América Latina, cujos acadêmicos desenvolveram abordagens mais sofisticadas derivadas do construtivismo sociológico e das teorias pós-modernas.

Os números, obviamente, não são estatisticamente significativos e podem estar relacionados com o tamanho da amostra internacional, formada por 27 artigos. Nos estudos publicados em periódicos brasileiros, observamos que as teorias de médio alcance (8,5%), o construtivismo (8,14%) e o neorrealismo (5,1%) seriam os referenciais mais utilizados. Houve um crescimento, também, dos estudos de análise de política externa, que são mais recentes no Brasil, embora sejam ferramentas analíticas e não teóricas que demandam o recurso a teorias de médio alcance (ver Mónica Salomón e Feliciano Guimarães no capítulo sobre APE desta coletânea). O percentual de 8,5% da amostra é representativo, pois indica esse crescimento das

pesquisas que recorrem às ferramentas analíticas de APE para estudar a política externa brasileira, numa perspectiva mais próxima da Ciência Política, interessada na análise dessa política a partir de variáveis domésticas (como o papel do Legislativo em política externa e a atuação de outras instâncias governamentais em temas específicos da PEB). Essa tendência de crescimento foi observada pelo estudo realizado por Kemer e Pereira (2018) e notada, também, por Mónica Salomón e Feliciano Guimarães nesta coletânea. Ademais, convém lembrar que estamos analisando uma amostra formada por estudos sobre o Brasil e as agendas de segurança internacional e de instituições internacionais – isto é, uma fração do todo.

Os dados da amostra pesquisada revelam que há mudanças importantes em andamento, sobretudo na produção nacional disponível na *Scielo*. Do ponto de vista teórico, essa produção mostra-se diversificada e recorre, ainda, às teorias desenvolvidas, sobretudo, nos Estados Unidos – como é, aliás, a característica predominante da produção científica brasileira situada fora da História e mais próxima da Ciência Política ou da Sociologia. A diversificação de referenciais teóricos pode ser explicada, em acréscimo, pela natureza multidisciplinar da construção das pesquisas em Relações Internacionais, que permanece sendo uma característica importante da área de RI não apenas no Brasil, mas, também, em outros países da América Latina. Estas mudanças podem ser explicadas, ainda, pelo crescimento significativo dos programas de pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais no Brasil, conforme destacamos na primeira seção deste capítulo. Porém, ainda é cedo para construir inferências mais amplas e definitivas sobre o impacto desse crescimento, tendo em vista que um número nada desprezível de programas foi autorizado em 2018 (5 dos 24 programas de RI e de Defesa existentes no país), além de três novos doutorados. Em análises futuras, caberia avaliar qual seria o impacto dos programas de pós-graduação da área de Defesa (em especial daqueles vinculados às instituições de ensino e pesquisa das Forças Armadas) sobre o perfil da produção científica brasileira, sobretudo no que se refere aos temas da agenda de pesquisa das relações internacionais abordados neste capítulo.

Os dados da amostra, quando comparados com as pesquisas realizadas pelo Projeto TRIP e por Barasuol e Silva, indicam a permanência de algumas tendências quanto ao recurso às teorias. Evidentemente, as comparações são favorecidas pelo uso de estratégias similares de coleta das informações. Por exemplo, Barasuol e Silva construíram uma amostra de artigos retirados de dois periódicos relevantes da área, a *Revista Brasileira de Política Internacional* e a *Contexto Internacional*. Eles coletaram 112 artigos no período de 2005 a 2009. O Projeto TRIP baseia-se em um *survey* respondido pelos pesquisadores e professores da área de RI. No primeiro caso, os autores identificaram a predominância do construtivismo em relação às teorias tradicionais (realismo e liberalismo). O Projeto TRIP identificou, também, que o construtivismo é a teoria utilizada por 20% dos pesquisadores brasileiros que responderam o questionário do projeto. No entanto, é necessário destacar que se trata de um predomínio relativo, quando comparamos os dados do *survey* realizado pelo Projeto TRIP com a amostra que analisamos aqui. Em nossa amostra, são cerca de 8% dos artigos pesquisados.

O Projeto TRIP apresentou outro dado interessante: 19% dos respondentes indicam que não encaixam suas pesquisas em nenhum dos paradigmas existentes. Esse dado confirma, de certa forma, que há uma tendência dos pesquisadores brasileiros de relações internacionais a não recorrer às teorias no desenvolvimento dos seus estudos. Em síntese, a diversidade teórica e o baixo recurso às teorias são, muito provavelmente, as características mais significativas da amostra aqui apresentada e dos estudos realizados pelo Projeto TRIP.

Ao cabo, cumpre destacar que a área de Relações Internacionais no Brasil continua expressando suas origens, isto é, seu vínculo estreito com duas importantes disciplinas, a História e a Ciência Política, o que pode explicar, ademais, a diversidade teórica observada na amostra examinada neste capítulo. Além disso, valeria a pena cruzar os dados desta pesquisa com resultados de outros estudos sobre a utilização de teorias, como o projeto TRIP, e acompanhar o desenvolvimento teórico das relações internacionais brasileiras. Estudos dessa natureza continuam sendo relevantes e servem à compreensão do desenvolvimento da área no Brasil.

Referências

ALLISON, G. Conceptual models and the cuban missile crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, n. 3, 1969.

BARASUOL, F.; SILVA, A. International relations theory in Brazil: trends and challenges in teaching and research. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, n. 2, 2016.

BELÉM LOPES, D. Existe um pensamento internacional brasileiro? **Revista Estudos Políticos**, v. 2015, p. 1-4, 2015.

BELÉM LOPES, D.; SOARES, M. (Orgs.). **Sonhos e labores: o cinquentenário do primeiro departamento de ciência política do Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2018.

FONSECA Jr., G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GIACALONE, R. Latin American foreign policy analysis: external influences and internal circumstances. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, Issue 4, p. 335-353, 2012.

HALLIDAY, F. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

HERZ, M. O crescimento da área de relações internacionais no Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 7-40, 2002.

JACKSON, R.; SORENSEN, G. **Introdução às relações internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

JULIÃO, T. **O Brasil no mundo e o mundo no Brasil**: a formação de quadros, a produção de conhecimento e a construção da área de relações internacionais. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2009.

KEMER, T.; PEREIRA, A. A análise de política externa na academia brasileira: um mapeamento quantitativo e qualitativo das agendas de pesquisa (1998-2017). 11º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2018. **Anais**..., 2018.

KEOHANE, R. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KRATOCHWIL, F. **Rules, norms, and decisions**: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

LESSA, A. Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em relações internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 169-184, 2005.

MEARSHEIMER, J. J.; WALT, S. M. Leaving theory behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations. **European Journal of International Relations**, v. 19, n. 3, p. 427-457, 2013.

MENDONÇA, F.; VELASCO E CRUZ, S. O campo das relações internacionais no Brasil: situação, desafios, possibilidades. In: LESSA, R. (Org.). **Ciência política**. 1ª ed. São Paulo: Anpocs/Barcarolla/Discurso Editorial, 2010.

MILANI, C.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, janeiro/junho, 2013.

MIYAMOTO, S. O ensino das relações internacionais no Brasil: problemas e perspectivas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 20, p. 103-114, 2003.

MIYAMOTO, S. O estudo das relações internacionais no Brasil: o estado da arte. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 12, junho, p. 103-114, 1999.

ONUF, N. **World of our making**: rules and rule in social theory and international relations. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

ROSENAU, J. The premises and promises of decision-making analysis. In: CHARLESWORTH, J. C. (ed.). **Contemporary political analysis**. New York: Free Press, 1967. p. 189-211.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANTOS, N.; FONSECA, F. A pós-graduação em relações internacionais no Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, 2009.

SNYDER, R., BRUCK, H. W. e SAPIN, B. **Decision-making as an approach to the study of international politics**. Princeton: Princeton University Press, 1954.

TICKNER, A. B.; WÆVER, O. **International relations scholarship around the world**. Londres: Routledge, 2009.

TICKNER, A. Enseñanza, investigación y política internacional (TRIP) en América Latina. **Documentos del departamento de ciencia politica**, 19. Universidad de los Andes, 2012. Disponível em http://c-politica.uniandes.edu. co/. Acesso em: 07 jun. 2019.

VIGEVANI, T.; THOMAZ, L. F.; LEITE, L. A. B. Pós-graduação em relações internacionais no Brasil. Anotações sobre sua institucionalização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, p. 1-32, 2016.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Apêndice

Lista de artigos (amostra da pesquisa) (por base)

Scopus

ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. de. South – south cooperation and democracy in Africa: Brazil's role in Guinea-Bissau. **Africa Review**, v. 5, n. 2, p. 104-117, 2013.

AFIONIS, S.; STRINGER, L. C. The environment as a strategic priority in the European Union-Brazil partnership: Is the EU behaving as a normative power or soft imperialist? **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 14, n. 1, p. 47-64, 2014.

AMAR, P. Operation princess in Rio de Janeiro: Policing 'sex trafficking', strengthening worker citizenship, and the urban geopolitics of security in Brazil. **Security Dialogue**, v. 40, n. 4-5, p. 513-541, 2009.

BERNSTEIN, S. Rio+20: Sustainable development in a time of multilateral decline. **Global Environmental Politics**, v. 13, n. 4, p. 12-21, 2013.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CEPIK, M.; LICKS BERTOL, F. Defense policy in Brazil: bridging the gap between ends and means? **Defence Studies**, v. 16, n. 3, p. 229-247, 2 July 2016.

COLE, J. C. Genesis of the CDM: The original policymaking goals of the 1997 Brazilian proposal and their evolution in the Kyoto protocol negotiations into the CDM. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 12, n. 1, p. 41-61, 2012.

DORFMAN, A.; FRANÇA, A. B. C.; FRANÇA, R. F. Political commodities and sovereignty management: cigarette smuggling across Brazil's southern borders. **Geopolitics**, v. 22, n. 4, p. 863-886, 2017.

EIMER, T. R.; LÜTZ, S.; SCHÜREN, V. Varieties of localization: international norms and the commodification of knowledge in India and Brazil. **Review of International Political Economy**, v. 23, n. 3, p. 450-479, 2016.

FISCHEL DE ANDRADE, J. H. Brazil and the International Refugee Organization (1946-1952). **Refugee Survey Quarterly**, v. 30, n. 1, p. 65-88, mar. 2011.

FRAUNDORFER, M. Brazil's organization of the NETmundial meeting: moving forward in global internet governance. **Global Governance**, v. 23, n. 3, p. 503-521, 2017.

GASKARTH, J. Rising powers, responsibility, and international society. **Ethics and International Affairs**, v. 31, n. 3, p. 287-311, 2017.

GUIMARÃES, C.; PIEFER, N. Brazil: (Future) green energy power and strategic partner for the EU? **Comparative European Politics**, v. 15, n. 1, p. 23-44, 2017.

HOPEWELL, K. New protagonists in global economic governance: Brazilian agribusiness at the WTO. **New Political Economy**, v. 18, n. 4, p. 603-623, 2013.

LAKATOS, C.; WALMSLEY, T. Dispute settlement at the WTO: Impacts of a no deal in the US-Brazil cotton dispute. **World Economy**, v. 37, n. 2, p. 244-266, 2014.

LARSON, D.W. New perspectives on rising powers and global governance: status and clubs. **International Studies Review**, v. 20, n. 2, p. 247-254, 2018.

MAGALHÃES, B. Obviously without foundation: discretion and the identification of clearly abusive asylum applicants. **Security Dialogue**, v. 49, n. 5, p. 382-399, 2018.

MANSFIELD, E. D. Rising powers in the global economy: Issues and questions. **International Studies Review**, v. 16, n. 3, p. 437-442, 2014.

MEISSNER, K. L. Resorting to bilateralism: the EU, MERCOSUR, and the Strategic Partnership with Brazil. **Journal of European Integration**, v. 40, n. 1, p. 51-66, 2018.

MÜLLER, F.; STEINKE, A. Criminalising encounters: MINUSTAH as a laboratory for armed humanitarian pacification. **Global Crime**, v. 19, n. 3-4, p. 228-249, 2018.

PUNTIGLIANO, A. R. 'Geopolitics of integration' and the imagination of South America. **Geopolitics**, v. 16, n. 4, p. 846-864, 2011.

REYNOLDS, E.; OLIVEIRA, A. J. S. N.; ONUKI, J.; WINTERS, M. S. Attitudes toward consent-based and non-consent-based international law in a regional power context. **International Interactions**, v. 44, n. 4, p. 661-680, 2018.

RICHARDSON, B.; NUNES, J. What can security do for food? Lessons from Brazil. **Contemporary Politics**, v. 21, n. 1, p. 70-85, 2015.

STATTMAN, S. L.; GUPTA, A. Negotiating authority in global biofuel governance: Brazil and the EU in the WTO. **Global Environmental Politics**, v.15, p. 1, p. 41-59, 2015.

STUENKEL, O. Brazil and responsibility to protect: a case of agency and norm entrepreneurship in the global South. **International Relations**, v. 30, n. 3, p. 375-390, 1 set. 2016.

VIEIRA, M. (Re-)imagining the 'self' of ontological security: the case of Brazil's ambivalent postcolonial subjectivity **Millennium: Journal of International Studies**, v. 46, n. 2, p. 142-164, 2018.

VIGEVANI, T.; HAMANZINI, R. The impact of domestic politics and international changes on the brazilian perception of regional integration. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 1, p. 125-155, 2011.

Scielo

ABDENUR, A.; SOUZA NETO, D. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 57, n. 1, p. 5-21, 2014.

ALSINA JR, J. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Rev. bras. polít. int.**, v. 52, n. 2, p. 173-191, 2009.

______. Grand strategy and peace operations: the brazilian case. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 60, n. 2, 2017.

APOLINÁRIO JUNIOR, L. Foreign aid and the governance of international financial organizations: the brazilian-bloc case in the IMF and the World Bank. **Bras. Political Sci. Rev.**, v. 10, n. 3, 2016.

ARAGÃO, D. O controle global da solidariedade: transnacionalização e privatização na adaptação estratégica de ONGs britânicas no Brasil. **Cad. CRH**, v. 25, n. 65, p. 269-283, 2012.

AVILA, C.; SOUZA, D.; GUEDES, M. Arms transfer policies and international security: the case of brazilian-swedish co-operation. **Contexto int.**, v. 39, n. 1, p. 135-156, 2017.

AVILA, C. O Brasil e o Grão Caribe: fundamentos para uma nova agenda de trabalho. **Contexto int.**, v. 30, n. 3, p. 701-734, 2008.

BARROS-PLATIAU, A. When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 53, n. spe, p. 73-90, dez. 2010.

BECARD, D.; BARROS-PLATIAU, A.; OLIVEIRA, C. O Brasil, a China e a VI Cúpula do BRICS. **Contexto int.**, v. 37, n. 1, p .81-112, 2015.

BERNARDI, B. O sistema interamericano de direitos humanos e o caso da guerrilha do Araguaia: impactos no Brasil. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, n. 22, p. 49-92, 2017.

BERTONHA, J. A estratégia nacional de defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 56, n. 2, p. 112-130, 2013.

BERTONHA, J. Brazil: an emerging military power? The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21st century. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 53, n. 2, p. 107-124, 2010.

BUSS, P. Cooperação internacional em saúde do Brasil na era do SUS. **Ciênc. Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1881-1890, 2018.

CASTELAN, D. A implementação do consenso: Itamaraty, Ministério da Fazenda e a liberalização brasileira. **Contexto Int.**, v. 32, n. 2, p. 563-605, 2010.

CAVALCANTE, F. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 53, n. 2, p. 142-159, 2010.

CERVO, A. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. **Rev. bras. polít. int.**, v. 53, n. spe, p. 7-32, 2010.

COSTA, E. Brazil's Nuclear submarine: a broader approach to the safeguards issue. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 60, n. 2, 2017.

DUARTE, R. The role of Brazil in the multilateral financial system: an analysis of domestic and structural factors (2003-2015). **Bras. Political Sci. Rev.**, v. 11, n. 3, 2017.

FARIA, C.; NOGUEIRA, J.; LOPES, D. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Dados**, v. 55, n. 1, p. 175-220, 2012.

FARIAS, R. Transição malograda de um poder emergente? A participação brasileira nas negociações tarifárias da Rodada Tóquio. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 51, n. 2, p. 179-196, 2008.

FLEMES, D; SARAIVA, M. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 57, n. 2, p. 214-232, 2014.

FLEMES, D. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010.

FUCCILLE, A. PEREIRA, L. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Int.**, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.

GARCIA, E. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 54, n. 1, p. 159-177, 2011.

GRATIUS, S. Brazil and the European Union: from liberal inter-regionalism to realist bilateralism. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 61, n. 1, 2018.

HADDAD, S. Paulo Freire e o papel das agências de cooperação europeias no apoio à educação popular no Brasil. **Pró-Posições**, v. 25, n. 3, p. 123-141, 2014.

HERZ, M.; DAWOOD, L.; LAGE, V. The defense-development nexus: brazilian nuclear policy under the workers' party administrations. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 61, n. 1, 2018.

JESUS, D.; FERNANDES, V. Do 'terror suicida' ao 'bárbaro': mídia e exclusão na política externa brasileira - o 11 de setembro segundo O Globo e a Folha de S. Paulo. **Rev. Bras. Hist.**, v. 31, n. 61, p. 251-270, 2011.

JESUS, D. Noites tropicais: o Brasil e a nova era da não proliferação e do desarmamento nucleares (2003-2010). **Rev. Sociol. Polit.**, v. 20, n. 43, p. 43-57, 2012.

LASMAR, J. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 23, n. 53, p. 47-70, 2015.

LESSA, A.; COUTO, L.; FARIAS, R. Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). **Contexto Int.**, v. 32, n. 2, p. 333-365, 2010.

LIMA, M. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, n. 90, p. 167-201, 2013.

LOBATO, L.; KENKEL, K. Discourses of cyberspace securitization in Brazil and in the United States. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 58, n. 2, p. 23-43, 2015.

LOUREIRO, F.; GOMES JR, H.; BRAGA, R. A pericentric Punta del Este: Cuba's failed attempt to join the Latin American Free Trade Area (LAFTA) and the limits of Brazil's independent foreign policy. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 61, n. 2, 2018.

MARIANO, M.; RAMANZINI, H. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 20, n. 43, p. 23-41, 2012.

MEDEIROS, M.; TEIXEIRA JUNIOR, A.; REIS, E. Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 25, n. 61, p. 97-123, 2017.

MENDES, F. O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança: uma análise realista. **Contexto Int.**, v. 37, n. 1, p. 113-142, 2015.

MILANI, C.; CONCEIÇÃO, F.; M'BUNDE, T. Cooperação sul-sul em educação e relações Brasil-Palop. **Cad. CRH**, v. 29, n. 76, p. 13-32, 2016.

MIYAMOTO, S. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 52, n. 2, p. 22-42, 2009.

NERY, T. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Cad. CRH**, v. 29, n. spe3, p. 59-75, 2016.

OLIVEIRA, M. Sources of Brazil's Counter-Hegemony. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 53, n. 2, p. 125-141, 2010.

PATTI, C. Brazil and the nuclear issues in the years of the Luiz Inácio Lula da Silva government (2003-2010). **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 53, n. 2, p. 178-195, 2010.

______. The forbidden cooperation: South Africa–Brazil nuclear relations at the turn of the 1970s. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 61, n. 2, 2018.

PECEQUILO, C.; CARMO, C. Regional integration and brazilian foreign policy: strategies in the South American space. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 21, n. 48, p. 51-65, 2013.

PROENÇA JR. D.; LESSA, M. Brazilian national defence policy and strategy reviewed as a unity. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 60, n. 2, 2017.

PUNTIGLIANO, A. Going global: an organizational study of brazilian foreign policy. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 51, n. 1, p. 28-52, 2008.

RODRIGUEZ, J. Chacal ou cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do Sistema Internacional. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 55, n. 2, p. 70-89, 2012.

SANTOS, N.; UZIEL, E. Years of the United Nations general assembly resolution 3379 (xxx) on zionism and racism: the brazilian vote as an instance of United States - Brazil relations. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 58, n. 2, p. 80-97, 2015.

SARAIVA, M. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 53, n. spe, p. 151-168, 2010.

SARAIVA, M. G. The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 60, n. 1, 2017.

SCHWETHER, N.; CONTI PAGLIARI, G. Políticas de gênero para a defesa: os casos de Argentina e Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 26, n. 65, p. 1-14, 2018.

SILVA, A.; BRAGA, C.; MARCONDES, D. The Brazilian participation in Unifil: raising Brazil's profile in international peace and security in the Middle East? **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 60, n. 2, 2017.

STUENKEL, O. Identidade, status e instituições internacionais: o caso do Brasil, da Índia e do tratado de não proliferação. **Contexto int.**, v. 32, n. 2, p. 519-561, 2010.

TEIXEIRA, C. Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 54, n. 2, p. 189-211, 2011.

TUDE, J.; MILANI, C. A política externa brasileira em relação ao Fundo Monetário Internacional durante o Governo Lula. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 56, n. 1, p. 85-103, 2013.

VAZ, A.; FUCCILLE, A.; REZENDE, L. UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 60, n.2, 2016.

VIGEVANI, T; RAMANZINI, H. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 517-552, 2014.

VILLA, R.; VIANA, M. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 53, n. spe, p. 91-114, 2010.

VISENTINI, P.; SILVA, A. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 53, n. spe, p. 54-72, 2010.

10. O FEMINISMO MUDOU A CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA? UMA REFLEXÃO SOBRE OS ESTUDOS FEMINISTAS E DE GÊNERO NA PRODUÇÃO ACADÊMICA RECENTE[1]

Daniela Rezende[2]
Maria Ligia G. G. R. Elias[3]

Introdução

A pergunta que dá título ao capítulo tem como inspiração as reflexões desenvolvidas por Londa Schiebinger na obra *O feminismo mudou a ciência?*, (1999 [2001]) em que a autora avalia o impac-

1 As autoras agradecem a colaboração das estudantes de graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa: Camila Teixeira, Maria Eduarda Cardoso e Vitória Guimarães na construção dos bancos de dados.

2 Doutora e mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa. Coordenadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero/UFV. Suas pesquisas se voltam às desigualdades de gênero e instituições políticas e movimentos antigênero no Brasil. Email: danielal.rezende@ufv.br.

3 Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Mestra em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. Fez estágio de pós-doutorado na Universidade Estadual de Maringá (UEM) e Universidade de Brasília (UnB). Suas publicações tem foco em teoria política e interdisciplinaridade entre gênero, lei e política. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3645-9131. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7484950078487715. Email: ligiagranado@gmail.com

to dos estudos feministas e de gênero em áreas como Medicina, Primatologia, Física e Matemática. Segundo Schiebinger (1999 [2001]), p. 37), as reflexões feministas (ou sua ausência) nessas áreas influenciaram os métodos e conteúdos das investigações, trazendo "novas perspectivas, novos projetos de pesquisa e prioridades" (p. 20), mas tendo como condicionante as alterações na cultura científica[4] e nas organizações científicas, ou seja, "para as mulheres se tornarem iguais na ciência eram necessárias mudanças, não apenas nas mulheres, mas também nas aulas de ciência, nos currículos, nos laboratórios, teorias, prioridades e programas de pesquisa" (p. 24).

Bem menos ambicioso que o trabalho de Schiebinger (1999 [2001]), este capítulo tem como proposta fazer um balanço da produção acadêmica brasileira recente sobre gênero e feminismo na área da Ciência Política no Brasil. O objetivo é avaliar em que medida a emergência e a (tortuosa[5]) consolidação dos estudos feministas e de gênero na Ciência Política fomentou a produção de conhecimento, considerando o surgimento de novos temas e abordagens, levando em conta a mobilização de teorias feministas para se explicar os fenômenos recorrentes da política e da democracia brasileiras, quanto ao estudo de questões empíricas atinentes às relações de gênero e seus desdobramentos políticos, a partir do instrumental analítico e metodológico da Ciência Política. Ainda que essa avaliação tenha como pano de fundo questões relacionadas à cultura científica da Ciência Política brasileira e outros aspectos institucionais e organizacionais relacionados à área, tal dimensão não será contemplada neste capítulo.

Argumentamos que ponderar sobre o impacto da perspectiva feminista na Ciência Política brasileira envolve pelo menos dois passos: o primeiro é o de reconhecer o que entendemos como feminismo, sua pluralidade, sua relação com a categoria gênero e suas implicações teóricas e epistemológicas, algo que será discutido na primeira parte deste capítulo, uma discussão de caráter mais teórico que fornece elementos para refletir sobre os estudos feministas e de gênero na Ciência Política brasileira.

4 Segundo Schiebinger (1999 [2001], p. 139), as culturas da ciência envolvem dimensões como "rituais de conformidade cotidiana, códigos governando a linguagem, estilo de interações, modos de vestir-se, hierarquias de valores e práticas".

5 Aspecto explicitado por Heilborn e Sorj (1999) e Matos (2016).

O segundo passo é investigar como as questões apresentadas têm impactado a produção acadêmica da área e, mais especificamente, as reflexões sobre a democracia brasileira, que se torna, pois, nosso *caso. É possível identificar uma perspectiva feminista nos diferentes sub-campos da disciplina? Ou podemos dizer que a produção feminista na Ciência Política brasileira se concentra em algumas áreas?* Considerando que a pesquisa feminista não se restringe às discussões centradas na categoria gênero*, seria possível identificar alguma concentração temática e/ou lacunas na produção nacional*? Tais indagações são o fio condutor desse capítulo.

Assim, o texto está dividido em três partes, além desta Introdução. Na seção a seguir, discutimos, de forma preliminar, questões-chave que fundamentam o debate sobre teorias e epistemologias feministas. Na segunda parte, apresentamos a metodologia de coleta de dados sobre as teses e dissertações e os artigos publicados em periódicos e os resultados da pesquisa sobre a produção da Ciência Política brasileira na área aqui discutida. Esses apontam para a pluralidade temática dos estudos feministas e de gênero na Ciência Política brasileira e sua estreita relação com temas centrais relativos à democracia brasileira. Entretanto, os dados também indicam uma inserção marginal dos estudos feministas e de gênero na área de Ciência Política, o que corrobora resultados de análises anteriores (MATOS, 2016; HEILBORN; SORJ, 1999). Por fim, na terceira parte deste capítulo realizamos algumas considerações sobre a relação entre os feminismos e seus impactos na Ciência Política brasileira, apontando algumas possibilidades para análises futuras, que permitam relacionar os achados mencionados e aspectos relativos à organização da área, seguindo a proposta de Schiebinger (1999 [2001]) e as questões levantadas em Matos (2016).

Teorias e epistemologias feministas e suas implicações para a Ciência Política

Consideramos ser pertinente fazer alguns esclarecimentos sobre o que entendemos como estudos de gênero e feminismos[6]. Nossa intenção não é nos aprofundarmos na história do pensamento e movimento feministas no Brasil, nem mesmo tratar de aspectos mais profundos dessa discussão que vem sendo elaborada com afinco e propriedade por diversas pesquisadoras (MATOS 2014; ALVAREZ 1999, 2014; GROSSI, 2004; PINTO 2003; SORJ; HEILBORN, 1999). Nosso propósito é simples: esclarecer alguns pontos sobre este campo, de modo que possamos, a partir disso, avaliar sua relação com as pesquisas desenvolvidas pela Ciência Política brasileira.

Em primeiro lugar, é importante destacar a pluralidade do campo feminista. Os feminismos são múltiplos em seus desenvolvimentos teóricos e como movimento político, o que torna adequado pensá-los como teoria em movimento ou movimento em teoria. Entretanto, apesar dessa pluralidade, é possível destacar alguns temas e/ou categorias centrais, sendo o conceito de gênero como um deles. Segundo Mikkola (2011 [2008]) e Scott (1995 [1986]), a principal e inicial motivação para fazer a distinção entre sexo e gênero era questionar o determinismo biológico, ou seja, diferentes teóricas começaram a usar a palavra "gênero" como uma maneira de se referir à organização social da relação entre os sexos e, com isso, rejeitar a ideia, implícita nos termos "diferença sexual" e "sexo", de que as desigualdades entre homens e mulheres teriam causas biológicas, inatas. Assim, evidencia-se uma questão fundamental que será explicitada ao longo deste capítulo: estudos de gênero e estudos sobre "mulheres", são relacionados, mas não são idênticos[7].

6 Utilizamos de forma intercambiável as expressões "estudos de gênero e feminismos" e "estudos feministas e de gênero".

7 Nesse sentido, ver Scott (1995). A autora aponta que os estudos sobre mulheres possuem caráter mais descritivo, enquanto os estudos de gênero teriam como foco a análise das relações sociais estabelecidas entre homens e mulheres, considerando a forma como hierarquias são construídas, o que deve levar em conta categorias como raça e classe, por exemplo.

Nesse sentido, o termo gênero se tornou uma ferramenta importante para refutar explicações biológicas que tendiam a naturalizar as diferenças e assim manter e/ou justificar as desigualdades entre homens e mulheres. Machado (2000, p. 5 e 6) define gênero como uma "categoria classificatória, que, em princípio, pode metodologicamente ser o ponto de partida para desvendar as mais diferentes e diversas formas de as sociedades estabelecerem as relações sociais entre os sexos", e acrescenta que "não há nada de universal na configuração das relações de gênero, a não ser que são sempre construídas". Como aponta Matos (2008), gênero foi um conceito divisor de águas para os estudos deste campo, pois incluiu perspectivas e possibilidades analíticas mais amplas que não estavam contempladas nos "estudos de mulheres", permitindo assim um espaço de análise plural, capaz de agregar discussões sobre sexualidades, identidades, masculinidades (entre outras), devendo ser reconhecido como um campo legítimo de saber científico.

No que se refere à Ciência Política, argumentamos que a caracterização de gênero como "um primeiro modo de dar significado às relações de poder" (SCOTT, 1995 [1986], p. 16), permite resgatar o argumento de que essas relações são generificadas, ou seja, a forma como são construídas relações de desigualdade e hierarquia têm um fundamento na desigualdade construída a partir dos sexos, o que significa que a distribuição de poder político se fundamenta, também, na hierarquia existente entre homens e mulheres. Desse modo, é preciso considerar que a dimensão de gênero se apresenta como "(...) um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e [...] uma forma primária de dar significado às relações de poder" (SCOTT, 1995 [1986], p. 86).

Tal categoria, segundo Scott (1995 [1986]), envolve símbolos culturalmente disponíveis, conceitos normativos que expressam interpretações desses símbolos, indo além do parentesco, incluindo questões referidas ao mercado de trabalho e educação, por exemplo e, por fim, relaciona-se a processos de construção da identidade subjetiva. Ela expressa ainda relações de poder que podem se manifestar de variadas formas e em diversas esferas do mundo social, entre elas, a esfera política. De acordo com a autora (p.92),

> a alta política é, ela própria, um conceito generificado, pois estabelece sua importância crucial e seu poder público, suas razões de ser e a realidade de existência de sua autoridade superior, precisamente às custas da exclusão das mulheres de seu funcionamento[8].

Assim, um ponto central para a compreensão do campo feminista está no questionamento das dicotomias estruturantes do pensamento político ocidental. A crítica feminista à dualidade e separação entre espaço público e espaço privado, fundamentada, como argumenta Pateman (1993), nos pares cultura *versus* natureza e masculino *versus* feminino, revela como o pensamento político se estruturou a partir da universalização de uma experiência localizada, qual seja, a do homem branco, racional, "civilizado" e livre para fazer política.

Questionar tais dicotomias leva a uma forma profundamente distinta de compreender as relações sociais, demonstrando a importância das relações de poder e de opressão[9] que se manifestam cotidianamente no espaço privado e como tais relações são estruturantes da vida pública. Ou seja, a dicotomia entre público e o privado, sendo o primeiro o *locus* da liberdade, da racionalidade e da política, estrutura um modo de pensar filosófico que "normaliza" uma realidade em que as relações privadas são ocultadas e desvalorizadas. A atenção a essas relações leva a discussões sobre violência, divisão sexual do trabalho, subvalorização do trabalho reprodutivo e do cuidado e naturalização de relações de dominação. Dessa forma, a atenção à experiência vivida, cara às teorias feministas, leva a uma reconfiguração e reformulação de conceitos e perspectivas normativas sobre a vida em sociedade. Isso implica também na reformulação de ideias e valores como "liberdade", "autonomia", "justiça", permitindo analisar suas implicações para o entendimento das sociedades e, ainda, da democracia.

---

8 Para uma análise da relação entre a constituição da esfera pública e política e sua relação com a opressão das mulheres, ver Pateman (1993).

9 Segundo Young (1990, p. 4), opressões correspondem à desvantagens e injustiças que algumas pessoas e grupos sofrem em razão de práticas comuns e cotidianas. Opressão refere-se não apenas ao resultado de ações intencionais de uma pessoa (ou grupo) em relação a outras, não corresponde apenas a atos deliberados de coerção possuindo também um sentido estrutural. Essas questões foram detalhadas em Elias (2016) e Elias e Abreu (2017).

Por exemplo, a consideração das experiências das mulheres e o questionamento da dicotomia entre espaço público e privado pavimenta uma crítica contundente a um dos fundamentos do pensamento político moderno que é o *voluntarismo* do contrato social. As análises de Carole Pateman (1993) demonstram como a sociedade civil, resultante do contrato, é sustentada pela exclusão das mulheres da política. Assim, a autora argumenta que a liberdade desfrutada no espaço público é garantida pela sujeição das mulheres no espaço "privado" e que, portanto, a liberdade e igualdade tidas como universais não são estendidas às mulheres. Ao analisar os contratos de casamento, um de seus objetos empíricos, a autora demonstra que, ao contrário de um engajamento individual voluntário, há ali formas de subordinação legitimadas por instituições e rituais corriqueiros. Segundo Biroli (2013), as análises de Pateman demonstram a convivência entre regimes e valores democráticos e as bases não democráticas de instituições centrais para as sociedades em que vivemos.

Deste modo, uma característica estruturante ao campo de gênero e feminista é a capacidade de "interpelar, de recolocar e ressignificar permanentemente os conteúdos e as formas daquilo que se apresenta como contingentemente universal, [...] na constante problematização das hierarquias e das subordinações, na crítica contumaz às opressões de todas as ordens" (MATOS, 2008, p. 350). Esse esforço pode contribuir para ampliar o poder explicativo das teorias sobre a política, além de permitir uma compreensão mais acurada dos mecanismos de produção e manutenção de desigualdades, como afirma Miguel (2015).

Reconhecida a importância e legitimidade científica da categoria gênero e sua centralidade para o desenvolvimento de uma perspectiva teórica e epistemológica, cabe explicitar que assim como gênero e mulher são conceitos distintos, o mesmo acontece com gênero e feminismo, que são ideias relacionadas, porém diferentes. A teoria política feminista não se refere exclusivamente às questões de gênero, mas constitui-se como quadro teórico que, a partir das desigualdades entre homens e mulheres, elabora suas teorias e interpretações sociais, políticas e filosóficas. Os feminismos reconhecem "que formas efetivas de opressão convivem com direitos universais, restringindo as experiências e escolhas de parte dos indivíduos" (BIROLI, 2013, p. 86).

Desta forma, gênero pode ser compreendido como um marcador de desigualdades entre outros, sendo fundamental articular essa categoria com outras também estruturantes de desigualdades como classe, raça, idade, sexualidade, etnia, deficiências e colonialidade, nas pesquisas e teorias feministas (cf. GONZALEZ, 1983; SCOTT, 1995 [1986], CRENSHAW, 1989; COLLINS, 1990; HOOKS, 2000; CURIEL, 2007; HIRATA, 2014; LUGONES, 2014). Queremos, pois, destacar que a perspectiva feminista não deve se limitar a uma preocupação com as desigualdades de gênero, mas pode englobar outras formas de desigualdades como raça, classe, sexualidade, colonialidade e por isso não pode ser entendida apenas como uma questão identitária[10].

Nesse sentido, a pesquisa feminista pode ser identificada tanto por meio de temas e objetos, como também por uma reflexão epistemológica: do ponto de vista feminista, toda pesquisa científica é, de certa forma, um ato político, e, portanto, ideias como neutralidade científica obscurecem determinados vieses, esquecimentos e silenciamentos no processo de investigação e elaboração teórica. Entretanto, isso não corresponde a um fazer científico menos "rigoroso", mais fluido ou subjetivo. Trata-se de um engajamento tanto com os métodos e modos de fazer ciência, como uma percepção de que este é um ato situado em uma estrutura de poder-saber (HARAWAY, 1995).

Desse modo, categorias analíticas são instrumentos mobilizados pelo feminismo, que é compreendido aqui como mais do que um campo de pesquisa, mas também (e principalmente) como uma perspectiva científica/epistemológica que está presente em (e orienta) formas de fazer pesquisas e operar métodos. Como nos alerta Biglia (2014), a pesquisa feminista não envolve, necessariamente, o uso de instrumentos e métodos de pesquisa específicos, mas corresponde a um uso coerente com os postulados feministas visando à produção de saberes rigorosos e sistemáticos sobre realidades que

10 No capítulo "Contrapúblicos e os novos conflitos da esfera pública", nesta obra, discute-se as elaborações de Nancy Fraser e suas reivindicações de que as pautas de gênero, entre outras, estejam aliadas à uma discussão redistributiva. Tais considerações são pertinentes quando destacamos neste capítulo a importância de considerar os feminismos e os estudos de gênero como uma perspectiva crítica às mais diversas desigualdades e ainda uma perspectiva epistemológica.

queremos conhecer mais ou dar novo enfoque a teorias e conceitos "canônicos", aspecto também defendido por Matos (2008).

Assim, a perspectiva feminista não consiste simplesmente em adicionar a experiência "*das outras*" (sendo essas todas e todos que não concentram os meios de formular pesquisas e se pronunciar sobre o mundo) mas em denunciar que o pensamento científico calcado em abstrações e universalizações consiste também em uma produção situada e, portanto, é limitada, localizada e permeada por relações de poder. Trata-se de um questionamento profundo sobre aquilo que é com frequência apresentado como atemporal e universal quando fundamentalmente são elementos conformados pelos valores e crenças daqueles que os formularam.

Desta forma, o campo feminista é profundamente crítico às desigualdades e também atento ao fato de que o pensamento científico não está imune a isso. A perspectiva feminista se configura, pois, em um comprometimento com a crítica ao universalismo, à neutralidade da ciência, às explicações binárias, aos essencialismos e às estruturas de dominação; trata-se de considerar que estruturas sociais e políticas desiguais impactam a produção do conhecimento e a conformação de um campo científico. Tendo em vista o exposto, na próxima seção passamos à análise da produção recente da Ciência Política brasileira, considerando as discussões mobilizadas na presente seção.

O caso: estudos feministas e de gênero na Ciência Política brasileira

A análise desenvolvida a seguir dialoga de forma muito próxima com o levantamento exaustivo apresentado por Matos (2016)[11], que já aponta uma resposta importante para os questionamentos levantados na Introdução. Segundo a autora, a institucionalização do campo dos estudos feministas e de gênero ainda encontra desafios

11 A autora compilou as teses e dissertações defendidas entre 2000 e 2012, disponibilizadas no Banco de Teses e Dissertações da CAPES e aquelas produzidas entre 2000 e 2015 nos programas de pós-graduação classificados com as notas 5, 6 e 7 pela CAPES. As palavras-chave usadas na busca foram: gênero, mulher/mulheres, feminismos, movimentos feministas, teoria feminista, violência contra a mulher, Lei Maria da Penha, cotas, participação política, representação política e conferências de políticas públicas (MATOS, 2016, p. 354).

na área de Ciência Política, o que pode ser visto a partir dos dados por ela explicitados, que mostram

> um silenciamento ou quase ausência desses debates no âmbito da ciência política brasileira, o que nos revela que a entrada definitiva de tais temas na agenda de debates acadêmicos e políticos nesse campo está ainda negligenciada (MATOS, 2016, p. 352).

Esse diagnóstico é central para a análise aqui desenvolvida, uma vez que, para discutirmos a relação entre as teorias feministas e de gênero e a Ciência Política Brasileira é necessário mapearmos essa produção. Desta feita, evidencia-se de saída a pouca porosidade da Ciência Política brasileira aos temas discutidos na seção anterior, o que já indica a existência de limitações quanto às possibilidades de emergência de "novas perspectivas, novos projetos de pesquisa e prioridades" (SCHIEBINGER, 1999, p. 20) a partir do contato com as questões centrais para os estudos feministas e de gênero. Entendemos que para analisar a relação entre teorias e suas aplicações e adaptações, é fundamental verificar se de fato essas teorias possuem ressonância nas pesquisas desenvolvidas. Para tanto, procuramos isolar a produção nesta área específica, adotando os critérios explicitados a seguir.

Selecionamos as teses e dissertações produzidas no período de 2000 a 2018 no âmbito dos programas de pós-graduação em Ciência Política reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (Capes) e os artigos disponíveis na Plataforma Scielo, publicados pelos periódicos *Dados* (A1), *Opinião Pública* (A1), *Sociologia e Política* (A1), *Cadernos Pagu* (A2), *Lua Nova* (A2), *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (A2), *Revista Brasileira de Ciência Política* (B1), *Sociedade e Estado* (B1), *Revista Estudos Feministas* (B1)[12] entre 2008 e 2018. Optamos por limitar os dados à produção acadêmica da Ciência

12 A classificação dos periódicos no Qualis da área está em parênteses. Optamos por utilizar as mesmas revistas pesquisadas por Matos (2016), à exceção da revista *Política e Sociedade*, que não estava indexada na plataforma de busca e foi substituída pela revista *Opinião Pública*.

Política, considerando o documento de área da Capes[13], que apresenta as diretrizes para os programas de pós-graduação neste campo. A coleta de dados foi realizada no período de março a maio de 2019. Análises anteriores (MATOS, 2016; MATOS; MARQUES, 2010) nos serviram como base inicial, embora, como veremos na descrição da metodologia, os dados aqui apresentados tenham sido construídos a partir de critérios distintos, detalhados a seguir.

A restrição da análise à pós-graduação é justificada dado o consenso entre analistas de que a Ciência Política brasileira se desenvolve e consolida a partir desse nível de ensino (MARENCO, 2016; AVRITZER, 2016) e a ênfase na área em específico permite uma avaliação mais acurada da inserção dos estudos feministas e de gênero. Para a compilação dos dados relativos à produção da pós-graduação em Ciência Política, restringimos o levantamento aos cursos e programas acadêmicos em Ciência Política, excluindo, portanto, os mestrados profissionais e aqueles da área de Relações Internacionais[14], Ciências Sociais e Sociologia Política.

Considerando a produção em nível de pós-graduação, partimos do banco de dados utilizado por Matos (2016)[15], ampliando o período de tempo analisado para o intervalo de 2000 à 2018 e restringindo a análise aos estudos feministas e de gênero, considerando as seguintes expressões de busca: *mulher, mulheres, gênero, feminismo, feminista*, levando em conta sua presença no título e/ou no resumo e/ou nas palavras-chave. Tal procedimento teve como objetivo garantir que as pesquisas realizadas dessem centralidade às perspectivas feministas e/ou de gênero. A escolha destes termos relaciona-se com a discussão apresentada na primeira parte deste texto e convergem com o argumento desenvolvido por Matos (2008), para quem é possível fazer uma distinção entre pesquisas em que há "teoria e gênero" e aquelas que se fundamentam em "teorias de gênero". Como já explicitado, analisamos neste capítulo as pesquisas que se enquadram

13 Disponível em: http://www.capes.gov.br/images/documentos/Documentos_de_area_ 2017/39_cpol_docarea_2016.pdf.

14 O capítulo de autoria de Mónica Salomón e Feliciano de Sá Guimarães neste volume apresenta dados relacionados à área de Política Externa.

15 Agradecemos à autora pela disponibilização dos dados.

no segundo grupo, baseando-se em perspectivas feministas para se analisar fenômenos políticos.

As plataformas utilizadas para a pesquisa foram o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES[16], a Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações[17] e o Portal Domínio Público[18]. Foram consideradas as variáveis nível de ensino, autoria, sexo da autora, data de defesa, orientadora, sexo da orientadora, instituição, nota atual do programa de pós-graduação, resumo e palavras-chave. Foram incluídas na análise 156 trabalhos de pós-graduação, o que corresponde a 120 dissertações e 36 teses defendidas entre 2000 e 2018 em 19 instituições de ensino superior nas cinco regiões brasileiras. Os programas incluídos na análise podem ser consultados na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1. Programas de pós-graduação em Ciência Política incluídos na amostra

Instituição	Região	Nota	Dissertações	Teses	Total
IUPERJ/IESP	SE	7/6	4	3	7
UFF	SE	4	3	0	3
UFG	CO	3	1	0	1
UFMG	SE	7	17	11	28
UFPA	N	3	4	0	4
UFPB	NE	3	1	0	1
UFPE	NE	6	9	0	9
UFPEL	S	4	5	0	5
UFPI	NE	A	1	0	1
UFPR	S	5	9	0	9
UFRGS	S	4	13	8	21

16 Disponível em: http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/
17 Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/
18 Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaPeriodicoForm.jsp

UFRJ	SE	3	9	0	9
UFSCAR	SE	5	7	0	7
UNB	CO	6	13	6	19
UNICAMP	SE	6	4	3	7
UNIEURO	CO	3	12	0	12
UNILA	S	3	2	0	2
USP	SE	7	6	5	11
Total	-	-	*120*	36	156

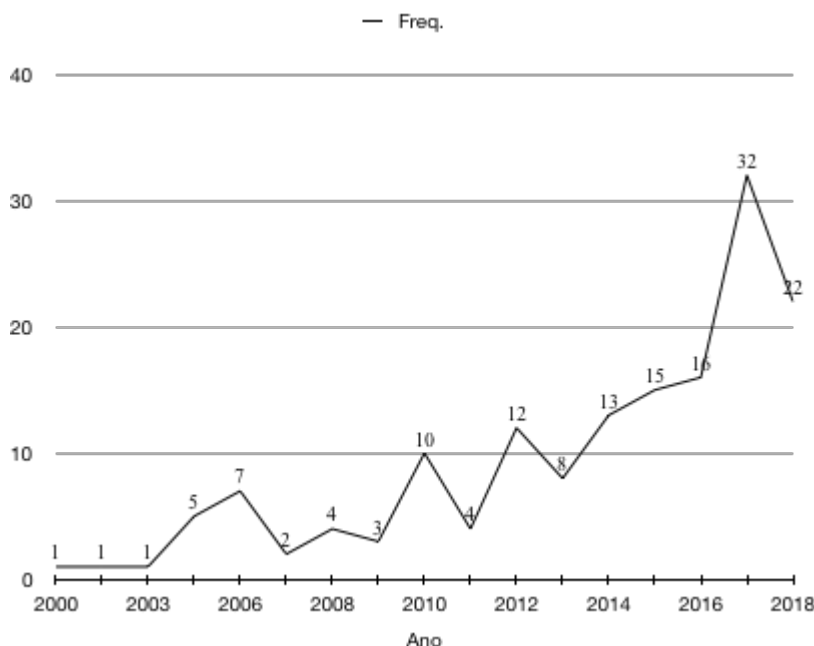
Fonte: elaborada pelas autoras com base em Matos (2016) e dados coletados nas pesquisas.

A partir da Tabela 1 é possível observar que os trabalhos relacionados aos estudos feministas e de gênero se concentram na UFMG (28), seguida pela UFRGS (21) e UnB (19)[19]. As pesquisas se concentram nos programas de nota 6 e 7 (80 ou 51,28%) e na região Sudeste (72 ou 46,15%), enquanto o menor volume de trabalhos está na região Norte (4 ou 2,56%), quadro que espelha a desigualdade regional na pós-graduação em Ciência Política (CAPES, 2016).

Considerando a média de trabalhos produzidos, tem-se 8,21 trabalhos de pós-graduação, 5,26 dissertações e 1,89 teses por instituição, em um período de 18 anos, entre 2000 e 2018. Uma vez que nem todas as instituições analisadas ofertam formação em nível de doutorado, a média de dissertações pode ser um indicador mais adequado. Ainda assim, o volume de estudos feministas e de gênero na pós-graduação em Ciência Política é reduzido e concentrado.

Entretanto, o Gráfico 1 indica que a produção é crescente e se concentra no período de 2014 a 2018, em que foram produzidos 98 trabalhos ou 55,14% do total.

19 As orientações nessas instituições também se concentram em três pesquisadoras específicas: Marlise Matos (UFMG), Jussara Prá (UFRGS) e Flávia Biroli (UnB).

Gráfico 1. Teses e dissertações sobre estudos feministas e de gênero na Ciência Política brasileira segundo ano de defesa, 2000-2018

Fonte: elaborada pelas autoras com base em Matos (2016) e dados coletados nas pesquisas.

Note-se que o pico da produção se encontra em 2017 e que entre 2000 e 2003 essa foi bastante escassa. Uma interpretação possível para estes dados é de que a produção feminista na Ciência Política acompanha(va) o processo de consolidação da democracia brasileira, o que reforça a caracterização dos estudos feministas e de gênero como teoria em movimento ou movimento em teoria, conforme exposto na seção anterior.

Os anos 2000 são identificados pela chamada "onda rosa", expressão que se refere aos novos governos à esquerda na região (PANIZZA, 2006; MATOS, 2014; ALVAREZ, 2014). Segundo Marenco (2006), a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao executivo nacional marcaria o fim do processo de transição democrática no Brasil, já que seria o momento em que um partido que fez opo-

sição ao regime autoritário desde sua fundação consegue vencer as eleições para a presidência da República.

Os anos de 2003 a 2016 são também marcados pelo "ativismo institucional", em que feministas ocuparam cargos da burocracia governamental com o propósito de promover agendas políticas propostas por movimentos sociais (ABERS; TATAGIBA, 2014), principalmente por intermédio da Secretaria de Políticas para Mulheres, criada em 2003. Esse processo de emergência de um "feminismo estatal", através de um processo de *gender mainstreaming*, foi apontado por Matos (2014) como característico da quarta onda feminista emergente na América Latina.

Ademais, segundo Alvarez (2014) e Matos (2014), em se tratando do movimento feminista, outra característica desta fase mais recente seria o chamado *sidestreaming* das ideias e práticas feministas. A expressão se refere a fluxos horizontais de difusão e debate feminista que operam de diferentes lugares do feminismo (feminismos camponês, negro, lésbico, etc.). Alvarez (2014) define o *sidestreaming* feminista como o processo em que o movimento se espalha "horizontalmente em um amplo conjunto de comunidades, de classes, raciais e étnicas e arenas sociais e culturais" (ALVAREZ, 2014b, p. 68), o que torna o feminismo ainda mais plural e heterogêneo tanto em suas pautas e reivindicações, como forma de ação política.

Assim, nos anos 2000, destacaram-se ações de um "feminismo estatal participativo", ou ativismo institucional, organizações de *advocacy* feminista, bem como a multiplicação das estratégias dos movimentos feministas populares e periféricos. Observamos a efervescência de um movimento que, nos últimos anos, articula diferentes pautas e ações.

Como forma de avaliar se a produção acadêmica na Ciência Política acompanhou esse processo, analisamos as teses e dissertações produzidas entre 2000 e 2018, classificando-as segundo "outra área temática", considerando aquelas que compõem a Associação Brasileira de Ciência Política[20], segundo as palavras-chaves dos trabalhos, seus

20 Para a descrição das áreas temáticas, ver: https://www.google.com/search?client=safari& rls=en& q=%C3%A1reas+tem%C3%A1ticas+abcp&ie=UTF-8&oe=UTF-8.

títulos e o nome do programa de pós-graduação em que foram defendidos, sucessivamente. A Tabela 2 detalha essas informações:

Tabela 2. Teses e dissertações sobre estudos feministas e de gênero na Ciência Política brasileira segundo área temática, 2000-2018

Área	Dissertações	Teses	Total
Comportamento político	3	1	4
Comunicação política e opinião pública	14	4	18
Eleições e representação política	10	0	10
Estado e políticas públicas	25	8	33
Instituições políticas	23	3	26
Participação política	23	9	32
Política e economia	1	0	1
Política, direito e judiciário	2	1	3
Segurança pública e democracia	11	1	12
Teoria política	4	7	11
Sem informação*	4	2	6
Total	120	36	156

Fonte: elaborada pelas autoras com base em Matos (2016) e dados coletados nas pesquisas.

A tabela acima mostra que as pesquisas de mestrado sobre estudos feministas e de gênero se concentram nas áreas de Estado e políticas públicas, Participação política e Instituições políticas. Já as pesquisas de doutorado se concentram nas áreas Participação política, Estado e políticas públicas e Teoria Política. Considerando o exposto, pode-se afirmar que os resultados relativos à distribuição por área temática reforçam o argumento de que os estudos feministas e

de gênero na Ciência Política brasileira acompanham o processo de consolidação democrática e os processos de *sidestreaming* e *mainstreaming* dos feminismos no Brasil, evidenciando a proximidade entre ativismo feminista, temas da agenda pública e produção acadêmica.

Nesse sentido, é importante destacar que dentre os estudos voltados à área de participação, esses têm como objetos os ativismos e movimentos feministas e também as instituições participativas que emergem no processo de democratização do país, considerando as possibilidades e limites dos processos de inclusão democrática e consolidação da democracia face às persistentes desigualdades presentes na sociedade brasileira. As pesquisas voltadas às políticas públicas e à segurança pública e democracia são fortemente influenciadas pela criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres e o processo de difusão de políticas públicas voltadas à igualdade de gênero em distintas áreas, destacando-se aquelas relacionadas ao enfrentamento da violência e sua relação com a legislação e a atuação do sistema de justiça, em especial com a promulgação da Lei Maria da Penha, o que indica a centralidade política e pública de questões tradicionalmente tidas como privadas, como o tema da violência de gênero.

Referente às instituições políticas, destacam-se as análises sobre o poder legislativo, incluindo os estudos sobre a atuação de legisladoras e da bancada feminina e os estudos sobre o poder executivo, em níveis nacional e municipal[21], o que indica uma atenção à sub-representação de mulheres na política institucional e os desafios que a ausência de mulheres dos espaços de poder e tomada de decisão coloca à democracia brasileira. Desta feita, percebe-se que temas caros aos estudos feministas e de gênero ganham relevância na produção da Ciência Política brasileira, ampliando ainda a percepção sobre o que é política, ao tensionar as fronteiras entre público e privado e ao evidenciar aspectos centrais para a consolidação da democracia no país.

Com relação aos casos analisados, há presença de outros países além do Brasil, com destaque para a América Latina: El Salvador, Tunísia, Nicarágua, Argentina, Uruguai, México, Inglaterra e França

---

21 Provavelmente, a ausência de estudos sobre os executivos estaduais se relacione à quase ausência de governadoras no Brasil, já que no pós-1988 foram eleitas apenas 9 mulheres para esse cargo.

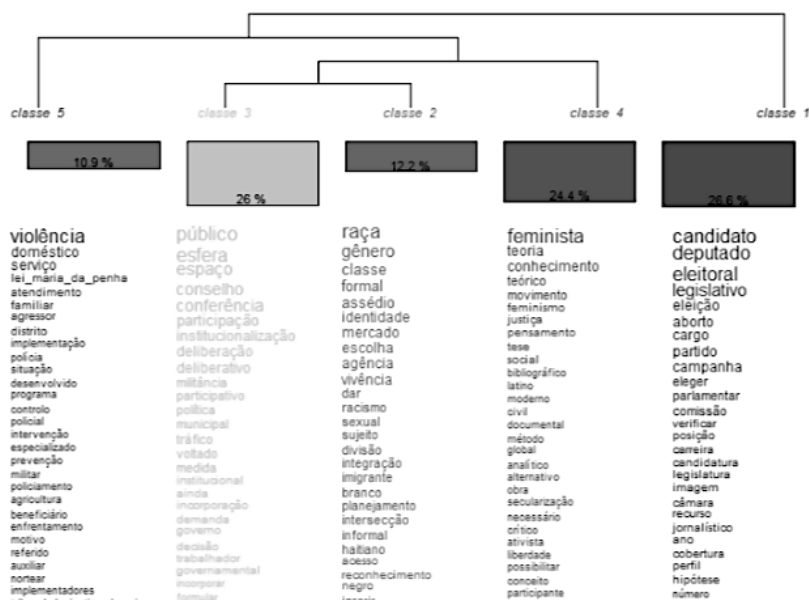
são tomados como objetos de estudo. Entretanto, a maioria dos trabalhos diz respeito ao cenário nacional, o que também replica característica da Ciência Política brasileira, em que as pesquisas comparadas são ainda escassas (CASTRO SANTOS; COUTINHO, 2002).

Finalmente, importante dizer que o pluralismo temático que marca a produção da Ciência Política brasileira (MARENCO, 2016; AVRITZER, 2016) também se apresenta nos estudos feministas e de gênero. Isso pode ser observado a partir da análise de conteúdo baseada nos resumos das teses e dissertações que compõem nossa amostra, realizada a partir do software Iramuteq[22]. A partir de uma Análise de Correspondência Hierárquica, o programa cria as classes de palavras a partir da proximidade das mesmas, calculadas por um teste qui-quadrado. A análise textual do *corpus*[23] criado a partir dos resumos dos trabalhos de pós-graduação deu origem a dois *subcorpus,* um composto pela classe 1 e outro composto pelas classes 2, 3, 4 e 5.

Ademais, o dendrograma (Gráfico 2) apresenta as palavras mais comuns em cada classe em fonte maior, com um movimento decrescente das mais até as menos frequentes. Nesse sentido, as primeiras palavras são as mais características de cada classe. Os percentuais presentes no gráfico indicam a distribuição das palavras analisadas entre as classes. Destaca-se assim, que dentro do universo analisado (156 resumos de teses e dissertações da área de gênero e feminismo) as classes 1 e 3 são as mais frequentes, correspondendo cada uma a 26,6% e 26% de frequência nos resumos, seguidas da classe 4 com 24,4%.

22 *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires.*

23 O banco de dados construído a partir de Matos (2016) e atualizado conforme procedimentos explicitados acima subsidiou a análise dos resumos das dissertações, teses e artigos, que foram formatados para compor um corpus textual, tendo como objetivo sua análise com o auxílio do Iramuteq.

Gráfico 2. Classificação dos resumos das teses e dissertações sobre estudos feministas e de gênero na Ciência Política brasileira, 2000-2018

Fonte: elaborada pelas autoras com base em Matos (2016) e dados coletados nas pesquisas.

A classe 1 se aproxima das áreas temáticas Instituições políticas e Eleições e representação política, incluindo termos relativos ao poder legislativo (deputado, legislativo, comissão, legislatura, câmara) e às campanhas eleitorais (candidato, eleitoral, eleição, campanha). Esse quadro indica que os estudos feministas e de gênero produzidos no âmbito da Ciência Política brasileira se debruçam sobre um limite importante da nossa democracia, qual seja, a representação política de mulheres, o que se constitui como um dos obstáculos à consolidação do regime democrático e um problema relativo à qualidade da democracia (SACCHET, 2012; REZENDE, 2017). Além disso, a sub-representação de mulheres na política formal ou na "alta política" remete à imbricação entre gênero e política, destacada por Scott (1995 [1986], p. 92).

Tais temas também têm se destacado na produção internacional, dando origem a estudos comparados voltados à identificação de instituições e práticas mais inclusivas, como apontam os estudos produzidos pela Rede Internacional de Pesquisa em Feminismo e Institucionalismo (Feminism and Institutionalism International Network - FIIN[24]). Assim, a adoção da perspectiva de gênero na Ciência Política pode impulsionar o desenvolvimento de análises comparadas, em diálogo com a crescente produção internacional sobre a eficácia de sistemas eleitorais e tipos de organizações partidárias para a inclusão de mulheres e outras minorias.

Importante destacar também a ênfase dada às instituições e normas informais pela FIIN, tema que poderia contribuir tanto para a compreensão da ineficácia das cotas eleitorais para mulheres no Brasil, por exemplo, como para a ampliação do objeto dos estudos sobre instituições políticas e sobre mudança institucional, além do estímulo ao desenvolvimento de metodologias adequadas para a investigação de tais temas. Nesse sentido, como a persistência de desigualdades de gênero (para citar apenas esse marcador, dentre os muitos elencados anteriormente) é moral e legalmente indefensável no contexto das democracias contemporâneas, devemos considerar que existem práticas e instituições organizadas informalmente e reproduzidas "naturalmente" em práticas cotidianas, "invisíveis", o que abre lugar para uma agenda de pesquisa profícua e instigante, já que, como afirmam Mackay, Kenny e Chappell (2010, p. 576), a influência de instituições informais e sua interação com regras formais tem sido pouco teorizada e mesmo subestimada nos estudos neoinstitucionalistas[25], aspecto que também é válido para a produção brasileira.

Já na classe 2, as palavras em destaque se referem a outros marcadores sociais, o que indica que há, na produção nacional, a incorporação de uma perspectiva feminista que atenta a outras desigualdades que não apenas o gênero, dimensão fundamental tratada na seção anterior. Nesse sentido, ainda que os estudos sobre ques-

24 Disponível em: http://www.femfiin.com.
25 Esse parágrafo foi adaptado de Rezende (2015).

tões raciais sejam escassos na Ciência Política nacional[26],essa é uma temática presente no campo dos estudos feministas e de gênero, o que mais uma vez aponta para a centralidade dos desafios associados às desigualdades estruturais presentes na sociedade brasileira e sua relação com a democracia. No entanto, ainda são poucas as pesquisas, mesmo no campo dos estudos feministas e de gênero, que se voltam a outras desigualdades ou aos efeitos da interação entre diferentes marcadores na produção de desigualdades políticas[27].

A classe 3 é caracterizada pela presença de termos que remetem à área temática Participação política, tendo destaque as palavras público, esfera, espaço, conselho, conferência e participação. Uma vez mais os dados indicam a convergência entre os estudos feministas e de gênero desenvolvidos na pós-graduação em Ciência Política e os desafios da democracia brasileira, aqui representados pelas inovações trazidas pela emergência das instituições participativas e de sua influência na reconfiguração das relações entre sociedade e Estado. Além disso, a incorporação da perspectiva de gênero nos estudos sobre participação permite analisar temas importantes como ativismo institucional ou feminismo estatal, que também se destacam na produção internacional[28].

Na classe 4 vemos a predominância de termos relacionados à área temática Teoria política e a relação entre teoria feminista, movimentos feministas e justiça, temas explorados na primeira seção deste capítulo. Entendemos que a área de teoria política é, apesar das disputas presentes em todo campo, uma área institucionalizada na ciência política brasileira, contando com tradicionais grupos e linhas de pesquisa que se debruçam sobre distintas tradições de pensamento político. Como veremos a seguir, é na área de teoria política que se concentram o maior número de artigos publicados, o que pode

26 Prova disso é que apenas em 2018, durante a realização do XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, foi proposta a criação de uma área temática voltada às políticas e relações raciais. Uma reflexão mais aprofundada a este respeito é apresentada no último capítulo deste livro, "Raça e política no Brasil: teorias em ocaso".

27 Alvarez (2014) aponta como a questão racial foi marginalizada também no campo discursivo dos feminismos brasileiros, o que aconteceu também na produção acadêmica feminista no país, a despeito das importantes contribuições de autoras como Lélia Gonzalez e Sueli Carneiro.

28 A exemplo da Rede de Pesquisa em Políticas de Gênero e Estado (*Research Network on Gender Politics and the State*). Disponível: https://pppa.wsu.edu/research-network-on-gender-politics-and-the-state/).

indicar que essa é uma porta de entrada ou de comunicação entre as discussões de gênero e feminismo na ciência política brasileira.

Por fim, a classe 5 se caracteriza pela proximidade com as áreas temáticas Estado e políticas públicas e Segurança pública e democracia, tendo destaque o tema da violência e a Lei Maria da Penha. Também aqui há uma aproximação entre o campo dos feminismos, as pesquisas na área de Ciência Política e os desafios da democracia brasileira, que impõe o questionamento das fronteiras entre público e privado, a importância da atuação do Estado e da implementação de políticas públicas para a superação da violência de gênero. Entretanto, essa atenção é ainda incipiente, dado que essa classe está presente em apenas 10,9% das teses e dissertações analisadas, sendo a menos frequente de todas.

Evidencia-se, assim, que dentre as teses e dissertações da área de gênero e feminismo há uma predominância dos temas mais tradicionalmente centrais da Ciência Política, de modo que as classes que tratam de eleições, esfera pública, instituições, participação política e teorias são as mais recorrentes. Assim, mesmo nos estudos de gênero e feminismos, temas como sexualidade, corpo e política, reprodução social, violência, raça e interseccionalidades, mantêm-se como marginais.

Observa-se assim que, ainda que haja diversos obstáculos à institucionalização dos estudos de gênero e feministas na Ciência Política brasileira (HEILBORN; SORJ, 1999; MATOS) os resultados acima indicam que esse campo disciplinar pode vir a ganhar com o fortalecimento das reflexões feministas e de gênero, a exemplo do que já acontece (não sem desafios) em áreas canônicas dessa ciência, como os estudos sobre instituições políticas (MACKAY; KENNY; CHAPPELL, 2010; CHAPPELL; WAYLEN, 2013; WAYLEN, 2014), em outros países. Além disso, questões que são próprias aos estudos feministas, como atenção às intersecções entre diferentes marcadores sociais e diferentes formas de opressão, poderiam oferecer uma perspectiva mais complexa sobre os fenômenos da política.

Passando às análises das publicações em periódicos, destacamos que a construção do banco de dados teve como fonte a plataforma *Scielo* e se pautou pelas expressões de busca *gênero, feminismo, feminista e mulher*. Para definir as publicações da área, avaliamos os currículos das

autoras e incluímos aquelas que tiveram algum tipo de formação em nível de pós-graduação em Ciência Política e/ou aquelas que atuaram/atuam em programas de pós-graduação da área. Foram excluídas as publicações de autoria de estrangeiras/os, aquelas que tratavam de outros casos que não o Brasil[29], bem como artigos de autoria de pesquisadoras reconhecidamente dedicadas a outras áreas do conhecimento[30].

Assim, da amostra inicial de 770 artigos, classificamos 97 como pertencentes à área de Ciência Política, o que significa uma média de 9,7 artigos publicados por revista nos dez anos analisados, cerca de (apenas) um artigo por ano, por revista. Certamente, os procedimentos de coleta de dados implicam em vieses na seleção dos artigos[31], mas o primeiro achado relativo à análise das publicações em periódicos reforça o quadro apresentado por Matos (2016), já que a maioria dos textos encontrados foi produzido por membros de outras áreas disciplinares, em especial, pela Saúde Coletiva, Psicologia, Educação, Sociologia e Antropologia.

Importante observar que, apesar deste fato, encontramos um número superior de artigos em comparação com a pesquisa de Matos (2016), ainda que o período investigado tenha sido mais curto que aquele coberto pela autora (1994-2014). Tal achado pode estar relacionado ao caráter recente do processo de institucionalização dos estudos feministas e de gênero na Ciência Política brasileira, já que 40 dos 97 artigos (ou 41,23%) foram publicados entre 2015 e 2018. Tal fato pode ainda se referir à inclusão da revista *Opinião Pública*, em que foram publicados 13 dos artigos analisados, o que corresponde a 13,4% do total, como mostra a Tabela 3.

29 Artigos que incluíam comparações entre Brasil e outros países foram analisados.

30 Como as pesquisadoras Guita Grin Debert e Maria Filomena Gregori, que apesar de terem pós-graduação em Ciência Política, atuam na área de Antropologia.

31 Um desses vieses se refere à produção em Política Internacional e Política Externa, uma vez que nossa amostra não inclui periódicos de referência nessas áreas. Agradecemos à colega Mónica Salomón pela nota.

Tabela 3. Artigos sobre estudos de gênero e feminismos publicados, por periódico e ano, 2008-2018

Periódico	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Cadernos Pagu	1	0	1	0	1	6	0	0	1	0	10
Dados	1	1	1	0	0	0	2	2	0	0	7
Lua Nova	0	0	1	0	0	1	1	1	2	1	7
Opinião Pública	1	2	0	1	0	2	1	2	2	2	13
RBCP	0	0	0	2	2	2	4	0	2	0	12
RBCS	0	0	0	0	1	0	0	3	1	0	5
REF	2	6	2	5	5	2	0	1	4	2	29
Revista de Sociologia e Política	0	0	6	1	1	0	1	0	1	3	13
Sociedade e Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Total	5	9	11	9	10	13	9	9	14	8	97

Fonte: elaborada pelas autoras com base nos dados coletados nas pesquisas.

Ao considerar apenas as revistas classificadas no estrato A1 da Ciência Política incluídas na amostra (*Dados*, *Opinião Pública* e *Sociologia e Política*), encontramos 33 artigos e no estrato A2 (*Cadernos Pagu*, *Lua Nova* e *Revista Brasileira de Ciências Sociais*), encontramos 22 publicações. Somados os artigos nos dois estratos superiores, temos 55 ou 56,7% do total de publicações. Entretanto, destaca--se em número de publicações a revista *Estudos Feministas*, com 29 artigos (29,9%). Chama atenção o fato de que a revista que mais publica artigos de Ciência Política voltados aos estudos feministas e de gênero ser uma publicação voltada especificamente a tais temas e que não se enquadra nos estratos mais elevados quando se analisa o Qualis Periódicos da disciplina. Além disso, em duas publicações, *Cadernos Pagu* e *Sociologia e Política*, o volume de publicações se deve à organização de dossiês temáticos.

De toda forma, os dados indicam que as publicações relativas aos estudos feministas e de gênero se encontram em periódicos de prestígio, o que parece apontar para a qualidade das pesquisas relativas ao tema, cabendo o desenvolvimento de análises mais compreensivas e sofisticadas para analisar possíveis vieses de gênero nas publicações periódicas em Ciência Política, a exemplo do que fizeram Mathews e Andersen (2001) e Teele e Thelen (2017).

As autorias convergem com a distribuição dos trabalhos de pós-graduação, concentrando-se na UnB (26 artigos). Com relação à classificação em outras áreas temáticas da ABCP, destaca-se a área de Teoria Política, com 39 artigos, seguida das áreas Eleições e Representação Política e Sociologia Política[32], com 11 publicações cada. Tendo em vista a amostra, a ausência ou quase de publicações relativas aos estudos feministas e de gênero em algumas áreas temáticas da Ciência Política, como por exemplo Política e Economia, Política Externa e Política Internacional nos periódicos analisados aponta para a necessidade de compreender as causas desse quadro, que implicam não apenas para a marginalização de temas e questões relevantes para o fazer científico, indicadas na primeira seção deste capítulo, mas para uma limitação das pesquisas na Ciência Política brasileira, que correm o risco de escamotear dimensões centrais na análise da política e da democracia, além de não traduzirem a pluralidade dos estudos feministas e de gênero desenvolvidos no âmbito da pós-graduação.

Observa-se que a subárea mais permeável aos estudos de gênero é a de teoria política e, ainda que não seja possível determinar as causas dessa relação, a análise dos temas presentes nas publicações reforça os aspectos enfatizados na Introdução. Nesse sentido, o desafio a conceitos e temas fundantes da Ciência Política se apresenta na discussão sobre liberdade, autonomia, agência, divisão sexual do trabalho, família, maternidade, cuidado e aborto; na crítica a tradições do pensamento político, como liberalismo, republicanismo e marxismo. Há ainda estudos que se voltam à produção do conhecimento científico, enfatizando questões como o lugar da experiência,

32 Foram classificados como pertencentes à área de Sociologia Política os artigos que tratavam de questões como trabalho, carreiras políticas e elites políticas.

as relações entre Norte e Sul globais e o papel das teorias de gênero na crítica à ciência.

Com relação às referências mais mobilizadas, a Tabela 4 apresenta as vinte e uma fontes mais mobilizadas nos artigos classificados como pertencentes à área de Teoria Política:

Tabela 4. Referências bibliográficas mais recorrentes nos estudos de gênero e feminismos, 2008-2018

Autoras	Frequência
Young, Iris M.	47
Pateman, Carole	46
Biroli, Flávia	44
Miguel, Luis Felipe	43
Phillips, Anne	37
Fraser, Nancy	37
Rawls, John	20
Matos, Marlise	20
Pinto, Celi R. J.	21
Pettit, Philip	19
MacKinnon, Catherine	18
Beauvoir, Simone	16
Bourdieu, Pierre	15
Elshtain, Jean B.	12
Butler, Judith	12
Alvarez, Sonia	12
Walby, Sylvia	11
Dworkin, Ronald	11
Scott, Joan	10
Saffioti, Heleieth	10

Fonte: elaborada pelas autoras com base nos dados coletados nas pesquisas.

Do total de referências dispostas na Tabela 4, apenas cinco são nacionais: Flávia Biroli (UnB), Luis Felipe Miguel (UnB), Celi Pinto (UFRGS), Marlise Matos (UFMG) e Heleieth Saffioti (USP). Entre autores/as internacionais, destacam-se Iris M. Young, Carole Pateman, Anne Phillips e John Rawls.

Esse cenário converge com referências brasileiras centrais no campo dos estudos feministas e de gênero, pesquisadoras que se destacam também em sua dimensão organizacional, já que três das autoras mencionadas coordenam/ram a área temática dedicada ao tema na Associação Brasileira de Ciência Política. Importante notar também que a filiação institucional das autoras nacionais mais citadas nas referências dos artigos analisados converge com aquela relativa à produção na pós-graduação brasileira, o que indica mais uma vez que os estudos feministas e de gênero no Brasil se concentram em pesquisadoras e instituições específicas.

Alinhavando: estudos feministas e de gênero, Ciência Política e democracia no Brasil

Os dados aqui apresentados reforçam os achados de pesquisas prévias (MATOS, 2016; HEILBORN; SORJ, 1999), indicando um processo de inclusão marginal dos estudos feministas e de gênero na Ciência Política brasileira. Importante observar que isso ocorre a despeito da pluralidade temática presente nos estudos feministas e de gênero na área de Ciência Política e de sua convergência com questões fundamentais para a área e para se pensar os desafios da democracia brasileira, tais como representação política, a relação entre desigualdades e as dinâmicas políticas e a análise da participação no Brasil pós-1988, apenas para citar alguns exemplos.

Entretanto, há pouca ressonância das discussões teóricas feministas e de gênero no campo da Ciência Política, o que pode indicar uma centralidade de abordagens tradicionais sobre a política, o poder e o Estado, que refletem, como apontam Celis et al. (2013), que a produção na área da Ciência Política supervaloriza o estudo do poder e dos "poderosos", o que implica, em contextos de grande desigualdade de gênero na política institucional e na prática científica, a ex-

clusão das mulheres, como pesquisadoras e como temas de pesquisa (MATOS, 2016). Assim, observamos no Brasil um quadro semelhante ao apontado por Freidenberg (2018) sobre a Ciência Política na América Latina, em que, apesar do crescimento substantivo dos feminismos, a análise do poder e do funcionamento do sistema político sob o ponto de vista da presença ou ausência das mulheres tem sido limitada, o que reforça mais uma vez o diagnóstico de que a Ciência Política tem resistido à incorporar a perspectiva feminista.

Levando em conta os dados e discussões realizadas nesta pesquisa, é possível afirmar que a relação entre teorias feministas e de gênero com a Ciência Política brasileira se concentra em áreas, instituições e pesquisadoras específicas. Com relação às primeiras, destacam-se as áreas de Estado e políticas públicas no âmbito da pós-graduação, impulsionada pela promulgação da Lei Maria da Penha, e Teoria Política, na produção nos periódicos analisados. Quanto às instituições, destacam-se UnB, UFMG e UFRGS, que conta(ra)m com programas de pós-graduação bem avaliados na área de Ciência Política e com a atuação de pesquisadoras que são referências nos estudos feministas e de gênero, como Flávia Biroli, Marlise Matos, Celi Pinto e Jussara Prá.

Tais resultados apontam para questões estruturais ou organizacionais da área, ou para aspectos relacionados à cultura científica (SCHIEBINGER, 1999 [2001]), tais como a (in)existência de linhas de pesquisa que incluam os estudos feministas e de gênero em programas de pós-graduação, a abertura de periódicos da área a artigos voltados a tais temas, para além da organização de dossiês e a necessidade do desenvolvimento de ações afirmativas ou de mentoria[33], que incentivem que a produção sobre gênero e feminismos em nível de pós-graduação possa se reverter em publicações em periódicos. Ademais, o cenário retratado a partir dos dados apresentados neste capítulo apontam para a centralidade de "atores críticos" (CHILDS; KROOK, 2006), ou seja, pesquisadoras que, a despeito de contextos institucionais pouco receptivos, desenvolvem ações para avançar a área de estudos feministas e de gênero.

33 Para estratégias nesse sentido, ver: https://web.apsanet.org/cswp/resources/.

Diante disso, cabe considerar em análises futuras os condicionantes desse quadro, atentando, como aponta Schiebinger (1999 [2001]), para a cultura científica da Ciência Política brasileira e questões organizacionais, relacionadas à estrutura da pós-graduação, como a presença de linhas de pesquisa, currículos e cursos que acolham os estudos feministas e de gênero e mesmo a criação de subáreas de financiamento que considerem tal campo[34], assim como foi feito a partir da criação da área temática Gênero, democracia e políticas públicas no âmbito da Associação Brasileira de Ciência Política. Nesse sentido, cabe avaliar também o impacto de criação da AT na produção da Ciência Política nacional e na presença não apenas dos estudos feministas e de gênero nos encontros da ABCP, mas também na presença de cientistas políticas em eventos acadêmicos da área, o que parece ser ainda um desafio (MARQUES, 2016; FREIDENBERG, 2018).

Finalmente, é preciso reforçar que tais iniciativas levariam a um maior vigor da Ciência Política produzida no Brasil, na medida em que esta se abriria para temas e problemas que estão intimamente relacionados a desafios prementes colocados às democracias contemporâneas, tais como a relação entre desigualdades e democracia e as possibilidades e desafios de consolidação dessa última face às primeiras, a operação de instituições informais e sua relação com regras formais, o que poderia lançar novas luzes ao tema clássico da imbricação e tensão entre agência e estrutura, apenas para pontuar algumas questões. A devida atenção às perspectivas feministas permitiria, sobretudo, alargar os conceitos de política de poder, o que possibilitaria analisar de forma mais adequada, por exemplo, a associação entre criminalização do gênero e dos feminismos, a reconfiguração do capitalismo internacional e a crise da democracia em escala global (KOVÁTS; PÕIM, 2015, BROWN, 2006).

34 Aspecto já apontado por Matos (2016).

Referências

ABERS, R.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the brazilian bureaucracy. 38º Encontro nacional da ANPOCS*,* Caxambu, MG, 2014. **Anais**..., 2014.

ALVAREZ, S. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu***,* Campinas, n. 43, p. 13-56, 2014.

______. Engajamentos ambivalentes, efeitos paradoxais: movimentos feminista e de mulheres na América Latina e/em/contra o desenvolvimento. **Revista Feminismos**, v. 2, n. 1, p. 57-77, 2014b.

______. The Latin America Feminist NGO "Boom". **International Feminist Journal of Politics**, Taylor and Francis, 1:2. Sep. p. 181-209, 1999.

AVRITZER, L. O papel do pluralismo na formação e consolidação da ciência política no Brasil. In: AVRITZER, L; MILANI, C.; BRAGA, M S. **A ciência política no Brasil**: 1960-2015. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 141-164.

BIGLIA, B. Avances, dilemas y retos de las epistemologías feministas en la investigación social. In. AZKUE, M; LUXAN, M; LEGARRETA, M; GUZMAN, G; ZIRION, I; CARBALLO, J (eds). **Outras formas de (re)conhecer:** reflexiones y aplicaciones desde la investigacion feminista. UPV/EHU, Lankopi, 2014.

BIROLI, F. **Autonomia e desigualdades de gênero**: contribuições do feminismo para a crítica democrática. Niterói: EdUFF; Vinhedo: Horizonte, 2013.

BROWN, W. American nightmare: neoliberalism, neoconservatism, and de-democratization, **Political Theory**, v. 34, n. 6, p. 690-714, 2006. DOI: 10.1177/0090591706293016.

CASTRO SANTOS, M.; COUTINHO, M. Política comparada: estado das artes e perspectivas no Brasil. **BIB.**, p. 54-58, 2002.

CELIS, K.; KANTOLA, J.; WAYLEN, G.; WELDON, S. Laurel, gender, and politics: a gendered world, a gendered discipline. In: WAYLEN, G. et al. (Ed.). **The Oxford handbook of gender and politics**. Oxford University Press, 2013.

CHAPPELL, L.; WAYLEN, G. Gender and the hidden life of institutions. **Public Administration**, v. 91, n. 3, p. 599-615, 2013.

CHILDS, S.; KROOK, M. L. The substantive representation of women: rethinking the 'critical mass' debate. **Politics and Gender.** 2006.

COLLINS, P. Black feminist thought in the matrix of domination. In: ______. **Black Feminist Thought**: knowledge, consciousness and the politics of empowerment. Boston: Unwin Hyman, 1990.

CRENSHAW, K. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. **University of Chicago Legal Forum**, v. 1989, n. 1, article 8. Disponível em: http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8. Acesso em: 11 jun. 2017.

CURIEL, O. Critica pos-colonial desde las prácticas políticas del feminismo antirracista. **Nomádas**, n. 26, p. 92-101, 2007.

ELIAS, M. L. Reading freedom from the theme of oppression. **Bras. Political Sci. Rev.**, São Paulo, v. 10, n. 2, e0001, 2016.

ELIAS, M. L.; ABREU, M. A. A. Republicanismo, feminismo e desigualdade: ampliando o conceito de liberdade como não dominação. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 32, n. 94, e329413, 2017 .

FREIDENBERG, F. Gender blindness in Latin American political science. Ameryka Łacińska. **Kwartalnik Analityczno-Informacyjny,** [S.l.], v. 3, n. 101, p. 50-66, feb. 2019. ISSN 2081-1152. Available at: http://amerykalacinska.com/ojs/index.php/al/article/view/974. Date accessed: 06 aug. 2019.

GONZALEZ, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. In: SILVA, L. A. et al. **Movimentos sociais urbanos, minorias e outros estudos**. Brasília: Anpocs. p. 223-244 (Ciências Sociais Hoje, n. 2), 1983.

GROSSI, M. A Revista Estudos Feministas faz dez anos: uma breve história do feminismo no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, 12, n. especial, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2004000300023&lng=en&nrm=iso.

HARAWAY, D. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**, v. 5, p. 7-41, 1995.

HOOKS, B. **Feminism is for everybody**: passionate politics. Cambridge, MA: South End Press, 2000.

HEILBORN, M.; SORJ, B. Estudos de gênero no Brasil. In: MICELI, S. (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995).** Anpocs/ Capes. São Paulo: Sumaré, 1999, p. 183-221.

HIRATA, H. Gênero, classe e raça. Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo Social,** São Paulo, v. 26, n. 1, p. 61-73, 2014. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/84979. Acesso em: 13 jun. 2018.

KOVÁTS, E; PÕIM, M. (Eds). **Gender as symbolic glue**: the position and role of conservative and far right parties in the anti-gender mobilizations in Europe. Budapest: FEPS; Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015.

LUGONES, M. Colonialidad y género: hacia un feminismo descolonial. In: MIGNOLO, W. et al. **Género y descolonialidad**. 2. ed. Buenos Aires: Del Signo (Colección El desprendimiento), 2014.

MACHADO, L. **Perspectivas em confronto**: relações de gênero ou patriarcado contemporâneo? Brasília, DF: Ed. UnB/NEPeM, 2000. (Série Antropologia).

MACKAY, F.; KENNY, M.; CHAPPELL, L. New institutionalism through a gender lens: Towards a feminist institutionalism? **International Political Science Review**, v. 31, n. 5, p. 573-588, 2010.

MARENCO, A. Devagar se vai ao longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século, v. 21, 2006. p. 19-36.

MARENCO, A. Cinco décadas de ciência política no Brasil: institucionalização e pluralismo. In: AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. S. **A ciência política no Brasil:** 1960-2015. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 141-164.

MARQUES, D. **Cadê as mulheres no 10º Encontro da ABCP**? Disponível em: https://grupodemode.tumblr.com/post/150165099618/ cadê-as-mulheres-no-10º-encontro-da-abcp

MATHEWS, A.; ANDERSEN, K. A gender gap in publishing? Women's representation in edited political science books. **PS: Political Science & Politics**, v. 34, n. 1, p. 143-147, 2001.

MATOS, M. A Quarta onda feminista e o campo crítico-emancipatório das diferenças no Brasil: entre a destradicionalização social e o neoconservadorismo politico. 38º Encontro nacional da ANPOCS, Caxambu, MG, 2014. **Anais...,** 2014.

______. Teorias de gênero ou teorias e gênero? Se e como os estudos de gênero e feministas se transformaram em um campo novo para as ciências. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 333-357, Aug. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2008000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 jun. 2019.

______. A institucionalização acadêmica dos estudos de gênero e feministas na ciência política brasileira. In. MILANI, C.; AVRITZER, L.; BRAGA, M. D. S. **A ciência política no Brasil:** 1960-2015. Editora FGV, 2016.

MATOS, M.; MARQUES, D. Caminhos das discussões acadêmicas sobre o tema de gênero, mulheres e política: em que momento estamos? 2010. Disponível em: http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/artigo-caminhos-das-discussoes-academicas-sobre-o-tema-de-genero-mulheres-e-politica-em-que-momento-estamos/.

MIGUEL, L. F. Introdução. In: BIROLI, F.; MIGUEL, L. **Feminismo e política:** uma introdução. Boitempo Editorial, 2015.

MIKKOLA, M. Feminist perspectives on sex and gender. In: ZALTA, E. N. (ed.). **The Stanford encyclopedia of philosophy**. 2011 [2008]. Disponível em: http://plato.stanford.edu/archives/win2011/entries/feminism-gender/. Acesso em: 7 out. 2018.

PANIZZA, F. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 8, 2006.

PINTO, C. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

REZENDE, D. L. **Qual o lugar reservado às mulheres?** Uma análise generificada de comissões legislativas na Argentina, no Brasil e no Uruguai. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, Belo Horizonte.

REZENDE, D. L. Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados. **Estudos Feministas**, v. 25, p. 1199-1218, 2017.

SACCHET, T. Partidos políticos e (sub) representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: PAIVA, D. (org.): **Mulheres, poder e política**. Goiânia: Cânone, p. 159-186, 2012.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, v. 20, n. 2, 1995.

SCHIEBINGER, L. **O feminismo mudou a ciência?** Bauru: EDUSC, 2001.

TEELE, D.; THELEN, K. Gender in the journals: Publication patterns in political science. **PS: Political Science & Politics**, v. 50, n. 2, p. 433-447, 2017.

WAYLEN, G. et al.. (Ed.). **The Oxford handbook of gender and politics**. Oxford University Press, 2013.

WAYLEN, G. Informal institutions, institutional change, and gender equality. **Political Research Quarterly**, v. 67, n. 1, p. 212-223, 2014.

YOUNG, I., M. Five faces of oppresion [1990]. In: HACKETT, E.; HASLANGER, S. **Theorizing Feminisms**. Oxford University Press, 2005.

11. O QUE A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA JÁ NOS DISSE E AINDA TEM A NOS DIZER SOBRE O BRASIL? UMA AGENDA DE PESQUISA COM TEORIAS MÉDIAS

Mónica Salomón[1]
Feliciano de Sá Guimarães[2]

Introdução

Nossos objetivos neste capítulo são, primeiro, apresentar as linhas gerais da evolução da Análise de Política Externa (APE), destacando a nova tendência que favorece a construção de teorias médias; segundo, examinar a utilização do instrumental teórico-conceitual da APE no estudo da Política Externa Brasileira (PEB) por parte da comunidade acadêmica local e, terceiro, discutir como a produção brasileira em APE tem adotado teorias médias tanto em algumas análises mais recentes – *graduation dilemma* (MILANI et al., 2017a) e

1 Mónica Salomón, doutora em Ciência Política e da Administração pela Universitat Autònoma de Barcelona, é professora associada do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Atua no curso de graduação e no programa de pós-graduação em Relações Internacionais dessa instituição. É bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq. Nos últimos anos, sua pesquisa está focada, por um lado, nos atores não tradicionais da cooperação internacional para o desenvolvimento e, por outro, nas dimensões de gênero das políticas externas. Trabalha também na divulgação, sistematização e análise das teorias das Relações Internacionais.

2 Feliciano de Sá Guimarães é Professor Associado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). Tem como agendas de pesquisa o estudo da identidade da política externa brasileira e a relação entre opinião pública e política externa. Ministra as disciplinas de Teorias das Relações Internacionais na graduação e Metodologia Qualitativa Aplicada às Relações Internacionais na pós-graduação do IRI-USP.

entrepreneurial powers (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2017) – como também nas análises mais tradicionais sobre o conceito de 'autonomia'.

Esta característica da produção brasileira não só coloca o país em consonância com a tendência em APE de utilizar teorias médias para fugir do peso dos debates paradigmáticos, mas também permite a construção de modelos de análise que podem ser replicados em outros ambientes regionais para além da América Latina, contribuindo para uma maior internacionalização da produção nacional. Além disso, sugerimos que a diversidade epistemológica e ontológica que caracteriza a APE no Brasil, muitas vezes vista como algo enfraquecedor, na verdade favorece a construção e expansão de teorias médias, na medida em que tais teorias são definidas precisamente pelo ecletismo teórico.

Uma teoria média ou de alcance médio procura construir modelos de análise voltados a problemas empíricos específicos. Isso pode levar a certo ecletismo conceitual. No caso das Relações Internacionais, por exemplo, as teorias de alcance médio incorporam elementos de diferentes paradigmas teóricos (Realismo, Institucionalismo, Construtivismo, etc.). Em vez de defender um conjunto único de pressupostos e mecanismos (paradigmas), a teoria média eclética constrói subteorias contextualizadas com o objetivo de analisar problemas políticos reais e de acordo a necessidade da pesquisa. O objetivo é sempre compreender e explicar o fenômeno em questão sem as amarras epistemológicas e conceituas dos debates paradigmáticos em Relações Internacionais, mas criando modelos teóricos médios que podem ser testados e replicados. Desse modo, as teorias médias são, simultaneamente, indutivas e dedutivas (MERTON, 1968; LAKE, 2013; SIL; KATZENSTEIN, 2010; SHAPIRO, 2005; CHECKEL, 2013; DUNNE et al., 2013; JACKSON, 2011).

Como sabemos, a APE é a subdisciplina das Relações Internacionais que trata do comportamento dos atores governamentais nas relações internacionais. Dentro de sua grande variabilidade, esta subdisciplina tem identidade própria, refletida em publicações, disciplinas ministradas em cursos de RI, grupos de trabalho em associações científicas, etc. No Brasil, a análise da política externa brasileira foi sendo lentamente produzida a partir do

instrumental teórico-conceitual da APE, que inclui tanto modelos específicos para a análise de fenômenos bem delimitados como a aplicação das perspectivas teóricas mais amplas das RI (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). No entanto, contrastando com sua dilatada trajetória que teve início nos EUA dos anos 1950, a utilização mais ou menos sistemática da academia brasileira do instrumental teórico-conceitual da APE é bastante recente. Ela aconteceu, sobretudo, nos últimos vinte anos, em paralelo à consolidação da pós-graduação na área de RI (CASARÕES, 2018; MILANI; PINHEIRO, 2017; HERZ, 2002; SANTOS; FONSECA, 2009; VIGEVANI et al., 2016; MIYAMOTO, 2003; ALMEIDA, 1999).

Muito mais recente é a participação efetiva da comunidade acadêmica brasileira no desenvolvimento das teorias e modelos da APE mais gerais. Apenas nos últimos anos a relação típica de centro-periferia (pela qual a política externa brasileira era analisada por autores quase exclusivamente locais a partir de modelos desenhados de acordo com a necessidade do centro) está começando a se transformar.

Essa transformação é incipiente, porém evidente. Como demonstraremos adiante, existe por um lado um esforço de "desamericanização" da APE, o que muitas vezes acontece por meio do uso aberto ou inadvertido de teorias médias, e por outro uma participação efetiva da comunidade acadêmica brasileira (e latino-americana) na nova APE global que está sendo construída. Isso pode ser evidenciado tanto pela crescente participação de brasileiros em painéis acadêmicos sobre política externa e política externa comparada dos congressos acadêmicos internacionais, tais como *International Studies Association* – o número de brasileiros membros da ISA aumentou em 50% nos últimos cinco anos[3] – como pela própria produção acadêmica, cada vez mais diversificada e internacionalizada, conforme evidenciado nas últimas revisões da produção acadêmica em APE no Brasil (CASARÕES, 2018; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; VILLA; PIMENTA, 2017; MILANI; PINHEIRO, 2017).

Destacamos ainda algumas coincidências importantes entre este capítulo e o Capítulo 9 desta obra, que trata sobre a grande área

3 Ver Cameron Thies - *Presidential Speech* ISA 2019, Toronto, Canadá.

das Relações Internacionais (na qual a subdisciplina da APE está inserida). Em particular, os dois capítulos vinculam o crescimento da produção acadêmica teoricamente informada à institucionalização da disciplina e ao aumento de cursos e programas de Relações Internacionais. O papel dos diplomatas e burocratas nas análises tradicionais sobre a atuação internacional do Brasil também é destacado em ambos os capítulos.

A seguir, o capítulo expõe as linhas gerais da evolução da APE na academia global-anglo-saxônica e seu foco mais recente em teorias médias (primeira parte), examina a utilização do instrumental teórico-conceitual da APE no estudo da PEB por parte da comunidade acadêmica local e apresenta um conjunto de estudos que já aplicam teorias médias em APE no Brasil (segunda parte). Por fim, o capítulo conclui com uma reflexão sobre a contribuição da APE com base em teorias médias para o entendimento da política externa brasileira.

A Análise de Política Externa e as teorias médias

Nos Estados Unidos, seu principal núcleo produtivo, a APE tem uma trajetória própria dentro da área das Relações Internacionais (que, vale lembrar, faz parte, nesse contexto acadêmico, da grande área da Ciência Política). Seu foco inicial no processo decisório (SNYDER et al., 1954), que evoluiu para um foco mais amplo no agente em contraposição à estrutura (HUDSON, 2005; KAARBO, 2003; CARLSNAES, 2013), bem como sua ênfase nas variáveis domésticas como parte fundamental da explicação das interações internacionais, a situaram, durante muito tempo, na contracorrente do foco sistêmico que prevaleceu em RI.

Da mesma forma, o interesse da APE pelos fatores sociais e cognitivos como fonte de explicação da política externa precedeu em décadas à entrada do Construtivismo nas RI (THIES, 2009), sendo uma de suas influências reconhecidas pelo próprio Alexander Wendt (1992). A aposta pelo rigor metodológico (nem sempre acompanhada dos resultados esperados) também pode ser considerada uma característica distintiva que percorre à APE desde seus

inícios entusiasticamente behavioristas até os recentes aperfeiçoamentos de metodologias quantitativas e qualitativas (KAARBO, 2003). Por último, o distanciamento dos grandes "ismos" (começando pelo tandem Realismo e Liberalismo) e das explicações totalizantes das Relações Internacionais em favor de mais modestas teorias de alcance médio e *problem-driven* fazem parte da identidade disciplinar da APE mais recente (KAARBO, 2003; NEACK et al., 1995; HUDSON, 2007).

Assim, há certo consenso em situar o nascimento da APE na publicação do artigo (depois desenvolvido como livro) de Richard Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politic*s (1954), inserido no contexto da revolução behaviorista na ciência política americana que teve a David Easton como principal expoente (EASTON, 1953). A maneira em que as decisões são tomadas, alegavam, contribui substancialmente a explicar o conteúdo das decisões e os resultados atingidos. Daí o foco no processo decisório.

Também o grande projeto de Política Externa Comparada liderado por James Rosenau ao longo de duas décadas (ROSENAU, 1966, 1974) tinha bases claramente behavioristas. A ideia era desenhar uma teoria geral da política externa capaz de explicar e predizer atuações específicas (incluídas, no contexto da rivalidade EUA-URSS na Guerra Fria, as atuações do inimigo soviético) a partir da identificação de correlações estatísticas entre características dos Estados e seus tipos de comportamento em política externa. Duas décadas depois, porém, os seus próprios artífices reconheceram que o ambicioso objetivo não iria ser alcançado (ROSENAU, 1989) e redirecionaram seus esforços a metas mais modestas.

Dois tipos de abordagens podem ser identificados na fase inicial do desenvolvimento da subdisciplina. Por um lado, as teorias focadas no processo decisório e as relações interburocráticas e intraburocráticas. Por outro, as abordagens centradas nas variáveis sociocognitivas susceptíveis de influir na política externa. Dentro das obras fundacionais da primeira categoria destaca-se a clássica abordagem de Graham Allison sobre a crise dos mísseis de Cuba (ALLISON, 1971), contrapondo a análise tradicional realista, que

tratava os Estados como unitários e racionais, a análises que levam em consideração variáveis organizativas e relações políticas interburocráticas e questionavam os pressupostos de racionalidade. A política burocrática (KAARBO, 1998; HILSMAN, 1987), as relações executivo-legislativo, as influências entrecruzadas entre negociadores internacionais e suas *constituencies* domésticas (PUTNAM, 1988) fazem parte desta ampla agenda.

Por sua vez, os estudos que davam preeminência a fatores sociais (dinâmica de grupo, formação de consensos intersubjetivos) ou psicológicos (maneira em que os decisores percebem o ambiente, tipos de personalidade dos líderes) na explicação da política externa (tanto da tomada de decisões como nas demais fases do ciclo da política externa) partiram da distinção entre entorno operacional (condições materiais) e entorno psicológico (a maneira em que o entorno operacional é percebido). Esses estudos tiveram início com o trabalho de Harold e Margaret Sprout (1956). Outro estudo influente nesse campo foi o de Irving Janis (1972), que a partir de vários estudos de caso incluindo "fiascos" (como a tentativa de invasão estadunidense a Cuba, Baía dos Porcos, em 1961) estudou as disfunções no processo decisório produzidas pelo fenômeno que chamou *groupthink*: a tendência dos membros de um pequeno grupo, em certas condições, a valorar mais a aceitação de cada um pelo grupo do que a decisão em si.

Em *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, trabalho desenvolvido a partir das descobertas da psicologia cognitiva, Robert Jervis (1976) estuda como as decisões de política externa são afetadas pelas percepções e, sobretudo, pelos erros de percepção dos decisores. A elaboração de mapas cognitivos ou "códigos operacionais" dos líderes para tentar explicar ou inclusive predizer suas decisões foi outro dos resultados da interação da APE com a psicologia cognitiva (GEORGE, 1969; WALKER, 1990). Os trabalhos de Ole Holsti, muito influentes nos anos 70 e 80, também vão nesta mesma direção, tentando olhar para os aspectos psicológicos dos líderes políticos e seu impacto na política externa (HOLSTI, 1977).

As duas grandes categorias logo passaram a se conectar. Assim, por exemplo, os modelos sobre o funcionamento das diferentes

unidades decisórias em política externa (líder individual, pequeno grupo, coalizão de atores) elaborados por Margaret e Charles Hermann (HERMANN; HERMANN, 1989; HERMANN, 2001) incluem tanto variáveis cognitivas e de personalidade como variáveis organizativo-burocráticas. Quando a unidade decisória é o líder individual, as variáveis sobre sua personalidade são mais influentes que em outras unidades. No modelo decisório do pequeno grupo, o fenômeno de *groupthink* de Janis figura, por exemplo, como uma possível variável interveniente.

Além disso, o desenvolvimento das teorias de Relações Internacionais introduziu na disciplina numerosas ferramentas conceituais susceptíveis de serem utilizadas na APE. No campo realista, a proposta do Realismo neoclássico se autodefine como uma teoria da política externa (LOBELL et al., 2009). Também o "novo liberalismo" (MORAVCSIK, 1997) é basicamente uma teoria de política externa que mostra como as preferências dos atores domésticos são articuladas para agir internacionalmente. Por sua vez, autores vinculados à escola institucionalista liderada por Robert Keohane (1984), que durante a década dos oitenta ficou focada na dimensão sistêmica e no desenvolvimento dos regimes internacionais, procuraram a partir dos anos noventa fazer contribuições para articulação doméstica-internacional. O papel das ideias na política externa (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993); as interações entre atores políticos (executivo e legislativo) e sociais (grupos de interesse) como condicionantes da cooperação internacional (MILNER, 1997), a influência direta e indireta do legislativo na formulação da política externa (MARTIN, 2000) são algumas destas contribuições. O Construtivismo, cuja genealogia inclui as correntes sociocognitivas desenvolvidas no âmbito da APE, buscou explicar a formação e utilização de consensos intersubjetivos que informam a política externa. Muito mais influenciados pela sociologia do que pela psicologia, os enfoques construtivistas fugiram das explicações com base na psicologia individual dos decisores (WENDT, 1992; HOPF, 1998, 2002; ADLER, 1997).

Mais recentemente, a identidade da subdisciplina também está sendo (re) vinculada à sua condição de política pública (LENTNER, 2006; INGRAM; FIEDERLEIN, 1988; PINHEIRO; MILANI,

2011; LOPES; FARIA, 2016), assim como a sua vocação comparativista (BREUNING, 2007; HUDSON, 2005; HUDSON; VORE, 1995; CARLSNAES, 2013). No primeiro caso, a política externa obedeceria aos ciclos de desenvolvimento, implementação e avaliação de impacto das demais políticas públicas e, portanto, deveria utilizar a vasta literatura desse campo para ser reconceitualizada. No segundo caso, o aspecto metodológico ganha forma, na medida que a APE comparada busca criar modelos que fujam dos tradicionais estudos de casos e gerem teorias gerais.

Nesse contexto, e inicialmente em paralelo à tentativa de construir uma teoria geral da política externa, estudiosos vêm discutindo a construção de teorias médias em APE desde pelo menos os anos 80. Em meio à diminuição dos estudos comparados de política externa da época, Smith (1986) propôs que "um caminho promissor para o futuro (da área de APE) é desenvolver teorias de alcance médio comparativas". Kegley (1979) se manifestou também sobre a necessidade de descer do ar rarefeito de grande teoria para a teoria de alcance médio, e para o particular:

> *Goals [should be] downgraded to better fit capacities. This prescribes reduction in the level of generality sought, so that more contextually-qualified, circumstantially bounded, and temporally and spatially-specified propositions are tested. More of the peculiar, unique, and particular can be captured at a reduced level of abstraction and generality* (KEGLEY, 1979, p. 12, 19).

Segundo Kaarbo (2003), é relevante que duas das mais influentes teorias de APE que existiam à época, e que continuam influentes – a teoria de Graham Allison (1971) dos modelos burocráticos e organizacionais e a teoria de Irving Janis (1972) de *groupthink* – fossem teorias médias. E foi a partir destes esforços que alguns analistas contemporâneos de política externa têm defendido a ampliação da teorização de alcance médio para a APE, ou seja uma teorização que ultrapasse os limites das teorias gerais das relações internacionais e foque nos casos concretos estudados, independentemente do modelo paradigmático de preferência (KAARBO, 2003; NEACK et al., 1995; HUDSON, 2005; 2007).

Esse tipo de abordagem metateórica seria, na opinião destes estudiosos, a melhor forma de fugir da tentativa de criar uma teoria geral de APE, conforme sonhado por Rosenau em 1968, e que pudesse ser aplicada a todos os casos. Seria também uma forma de fugir do peso dos debates interparadigmáticos e a tentativa de enquadrar problemas complexos em teorias gerais abstratas. Para eles, a análise contemporânea de APE deveria se concentrar, cada vez mais, em explicar contextos a partir de explicações multifatoriais e contingenciais, centradas no agente e pouco relacionadas com a estrutura. No entanto, esta posição não é unânime. Valerie Hudson, por exemplo, pondera que "a integração teórica é um imperativo" para a análise da política externa, embora "continue sendo uma promessa não cumprida" (2007, p. 165;184).

Mas o que significa, especificamente, uma teoria média aplicada à APE? Em artigo polêmico publicado na *European Journal of International Relations*, David Lake (2013) declarou:

> *Do not mourn the end of theory, if by theory we mean the Great Debates in International Relations. Too often, the Great Debates and especially the paradigm wars became contests over the truth status of assumptions (...). Mid-level theory flourished in the interstices of these debates for decades and now, with the waning of the paradigm wars, is coming into its own within the field. The field would be better off focusing on important real-world problems (rather than Great Debates wars)* (LAKE, 2013, p. 581).

Na mesma toada, Sil e Katzenstein (2010) defendem que os debates paradigmáticos em Relações Internacionais já foram longe demais ao criarem escolas tão complexas do ponto de vista conceitual e metodológico que os não iniciados não conseguem compreender sua linguagem e muito menos seus modelos. Em contraste, eles advogam pela adoção de certo ecletismo teórico para compreender os problemas reais das relações internacionais contemporâneas. Sugerem uma abordagem que não produza nem teorias universais nem narrativas idiossincráticas. O principal caminho, nesse sentido, seria a adoção de teorias médias teoricamente plurais.

Inspirados pelos trabalhos de Robert Merton, de 1968, *Social Theory and Social Structure*, e Ian Shapiro, de 2005, *The Flight from Reality in Human Sciences*, Sil e Katzenstein mostram que teorias de alcance médio são construídas para lançar luz sobre conjuntos específicos de fenômenos empíricos, e como tais não aspiram oferecer uma teoria universal, mas sim modelos que podem ser facilmente adaptados para investigar outros tipos de fenômenos semelhantes. Além disso, até mesmo a teoria média mais idiossincrática difere de uma narrativa histórica, na medida em que procura oferecer um conjunto de mecanismos causais que podem explicar uma série de resultados de um conjunto limitado de contextos comparáveis. As teorias médias incorporam, portanto, ligações de causa e efeito que, em princípio, podem voltar a ocorrer dentro de contextos que possuem certas condições ou características similares ao problema ou fenômeno inicialmente investigado.

Porém, a proposta de ecletismo teórico de nível médio de Sil e Katzenstein é mais do que simplesmente uma pesquisa orientada por problemas (*problem-driven*). Como bem argumentou Shapiro (2005), qualquer problema pode ser formulado de uma forma que se enquadre com a abordagem teórica antecedente do pesquisador. Assim, pesquisas que usam paradigmas fixos também podem alegar serem orientadas pelo problema de pesquisa. Por outro lado, uma teoria média eclética é distinta na medida em que procura resistir à tentação de articular problemas de uma maneira que facilite a aplicação de pressupostos paradigmáticos particulares ou princípios metateóricos predeterminados.

Nesse sentido, o recente apelo de alguns estudiosos da APE (KAARBO, 2003; NEACK et al., 1995; HUDSON, 2007) ao uso das teorias médias e/ou abordagens mais integrativas do ponto de vista teórico como forma de fugir ao debate e o peso dos paradigmas, vem ao encontro da proposta de Sil e Katzenstein (2010), Lake (2013) e Dunne et al. (2013) na medida em que defende a adoção de modelos teóricos mais ecléticos e voltados a um conjunto empírico específico de política externa. Hudson (2007, p. 32) argumenta que a APE do pós-Guerra Fria deveria ter como consenso alguns compromissos metateóricos para orientar as futuras pesquisas, den-

tre eles podemos destacar: (i) construir teorias de alcance médio centradas na interface entre o ator e a estrutura; (ii) construir teorias médias que capturem a complexidade do mundo real; (iii) buscar explicações multicausais abrangendo vários níveis de análise; e por fim (iv) um compromisso de utilizar teorias vindas de todo o espectro das Ciências Sociais.

Um bom exemplo de teorização média e plural aplicada à APE é o livro de Robert Jervis, *American Foreign Policy in a New Era* (2005). Nesta obra, o autor trabalha com uma combinação de teorias realistas, construtivistas, institucionalistas e liberais para explicar a política externa dos EUA pós-Bush aplicada a múltiplos casos. Como argumentam Sil e Katzenstein (2010), Jervis discute os pontos fortes e as limitações de parte dessas teorias com o objetivo de buscar seus fatores explicativos mais convincentes para cada caso, identificando sempre áreas de sobreposição teórica com o intuito de construir aquilo que ele chama de "explicação sintética interativa".

Outro bom exemplo é o trabalho seminal sobre a política externa soviética / russa de Ted Hopf, *Social Construction of Foreign Policy: identities and foreign policies, Moscow 1955 & 1999* (2002). Nesta obra, o autor combina Construtivismo e Realismo com análise textual interpretativa – para recuperar identidades soviéticas e russas indutivamente – e estudos de caso empregando rastreamento de processos (*process tracing*). O objetivo do livro é mostrar como essas identidades influenciam a escolha de aliados estrangeiros por Moscou. Essencialmente, o autor operacionaliza o pluralismo teórico por meio de uma estratégia de sequenciamento temporal, na qual fatores de diferentes abordagens teóricas são utilizados concomitantemente para explicar determinado domínio empírico – política externa soviética / russa. Como argumenta Checkel (2013), Hopf claramente sintetiza argumentos conceituais específicos na esperança de ganhar respostas mais convincentes e uma visão mais bem acabada da realidade em questão.

Entretanto, a teorização de nível médio também traz seus riscos, principalmente, para os pesquisadores em início de carreira. Trabalhar com conceitos vindos de vários paradigmas requer pesquisadores multilíngues e que conversem com várias comunidades teóricas. No entanto, as subcomunidades teóricas tendem a se fechar e se proteger.

Como bem coloca Thomas Kuhn (1962), os pesquisadores escolhem os seus paradigmas antes que a promessa empírica desse paradigma traga seus devidos frutos. Sil e Katzenstein (2010) mostram que este problema é ampliado por procedimentos institucionalizados que decidem sobre contratação, promoções, recursos e prêmios.

De todo modo, a crítica mais comum às teorias médias plurais tem a ver com uma suposta perda de rigor teórico-metodológico, dado que os críticos imaginam que rigor só pode vir de *dentro* dos paradigmas e nunca *entre* eles. É interessante que o próprio Thomas Kuhn também pensava assim. É de fato difícil avaliar um trabalho teoricamente eclético, uma vez que os mecanismos de avaliação e as revistas científicas são geralmente construídas a partir do domínio de um paradigma (*International Security* pelo Realismo; *International Organization* pelo Institucionalismo, etc.). No entanto, como sustenta Checkel (2013), os ganhos dessa abordagem tendem a superar os riscos porque o resultado será, provavelmente, uma APE mais rica e complexa e, portanto, mais talhada a entender os desafios contemporâneos da política externa, notadamente no Brasil e no Sul Global.

A Análise de Política Externa no Brasil e a adoção das teorias médias

A APE é sem dúvida uma "ciência social americana" (HOFFMANN, 1977) ou, pelo menos, anglo-saxônica (CLARKE et al., 1990; HILL, 2003; SMITH et al., 2012). Fora do núcleo produtivo de EUA, Reino Unido e contribuições eventuais de outros países anglo-saxões e europeus continentais, as academias do resto do mundo têm sido tradicionalmente mais consumidoras do que produtoras das teorias e modelos da APE. Segundo Tickner (2003) e Giacalone (2012), na América Latina a aplicação do instrumental teórico-conceitual da APE tem sido relativamente limitada. Certamente, aqui interveem diversos fatores, desde a própria lógica centro-periferia de difusão do conhecimento até a dificuldade de adaptar modelos concebidos para sistemas políticos muito específicos a contextos diferentes.

No entanto, em nossa visão, essa situação está começando a mudar, pelo menos no Brasil. Nos últimos anos um número crescente de autores brasileiros está contribuindo para o desenvolvimento da APE ao tomar seus próprios países como objeto de análise e participando realmente em um diálogo mais global. Dois indicadores mostram essa tendência. Primeiro, há uma progressiva abertura a contribuições de autores de universidades brasileiras em duas das mais importantes revistas internacionais para APE: a revista de origem estadunidense *Foreign Policy Analysis* (GUIMARÃES et al., 2019; GUIMARÃES; MAITINO, 2019; VIEIRA, 2013; RODRIGUES et al., 2019; MILANI; PINHEIRO, 2017); e a conceituada revista britânica *International Affairs* (HARIG; KENKEL, 2017; MILANI et al., 2017a, MILANI et al., 2017b; MARCONDES; MAWDSLEY, 2017)[4].

Um segundo indicador tem a ver com o notável incremento da participação de acadêmicos da América Latina nos encontros anuais da ISA (*International Studies Association*), principal associação profissional de Relações Internacionais e responsável pela publicação da *Foreign Policy Analysis*. Em 2018, foi criada a região 'América Latina' dentro do organograma acadêmico da ISA, com a assinatura de mais de 250 membros da organização[5]. Uma região dentro da ISA é responsável por incrementar a participação de acadêmicos de sua área geográfica nos congressos da entidade e promover encontros regionais. Nesse sentido, em 2018, antes mesmo da criação formal do grupo, foi realizada a *FLACSO-ISA Convention* em Quito, Equador. Foi a primeira vez em seus 60 anos de história que a ISA organiza uma convenção regional na América Latina. Essa abertura já tinha aparecido em uma convenção menor ISA-ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais) ocorrida em 2009 no Rio de Janeiro. Ambos os casos representam um esforço da própria associação de origem estadunidense de se tornar mais global e inclusiva[6].

4 A escolha das revistas *Foreign Policy Analysis* e *International Affairs* como indicadores relevantes de publicação tem a ver também com seus respectivos fatores de impacto. Em 2019, a *Foreign Policy Analysis* tinha um fator de impacto de 1.425 (SJR) e a *International Affairs* um fator ainda maior de 1.505 (SJR). Esses fatores de impacto estão muito acima das revistas nacionais e internacionais nas quais acadêmicos brasileiros publicaram recentemente.

5 Ver *International Studies Association Newsletter*, abril de 2019.

6 Ver Cameron Thies, *Presidential Address ISA 2019*, Toronto, Canadá.

No caso brasileiro, um fator doméstico foi decisivo para essa maior participação e envolvimento internacional dos acadêmicos locais. Isto é, o notável crescimento dos cursos de RI ao longo das últimas duas décadas, e especialmente o desenvolvimento da pós-graduação, como destacado no capítulo 09 desta obra. Junto a ações de fomento à internacionalização das autoridades acadêmicas, isso contribui para explicar a maior presença da academia brasileira nessa academia global em formação e, em particular, na subdisciplina da APE. A consolidação de programas de pós-graduação exclusivamente voltados às Relações Internacionais e, em especial, o edital San Tiago Dantas da Capes, no início dos anos 2000, fomentou a criação de novos quadros no país e com maiores vínculos internacionais, o que consequentemente aumentou as chances de publicações em revistas internacionais de peso. Diversas revisões da produção nacional em APE e estudos sobre o incremento da área de RI no Brasil corroboram essa visão (CASARÕES 2018; PINHEIRO; MILANI, 2011; HERZ, 2002; SANTOS; FONSECA, 2009; VIGEVANI et al., 2016; MIYAMOTO, 2003; ALEJANDRO, 2018)[7].

Entretanto, a participação de acadêmicos de universidades brasileiras no debate teórico da área de APE global está longe de ser, obviamente, algo novo. O interesse pela política externa brasileira como objeto de estudo é muito anterior ao desenvolvimento da disciplina das Relações Internacionais no Brasil. Historiadores, juristas, jornalistas e os próprios diplomatas exerceram papel de principais analistas da PEB décadas antes da institucionalização da disciplina no país, tendo início nos anos 1960. No entanto, como afirma Casarões (2018), esses primeiros autores, ao invés de buscarem a melhor teoria, buscavam a melhor *policy*. No que diz respeito aos diplomatas, Pinheiro e Vedoveli (2012) mostram como a dupla inscrição de burocratas e intelectuais (intelectual enquanto diplomata; diplomata enquanto intelectual) forjou a forma pela qual a própria

7 Alejandro (2018) mostra que tanto no Brasil como na Índia a área de Relações Internacionais foi construída como uma ferramenta de política externa para apoiar a necessidade de Estados pós-coloniais de especialização internacional e sua construção como sujeitos políticos internacionais. Contudo, as estratégias de publicação mudaram drasticamente no Brasil desde a década de 2000. Desde então, estudiosos brasileiros começaram a priorizar a internacionalização e não encontraram dificuldades em fazê-lo.

APE foi construída durante no século XX no Brasil. Os conceitos eminentemente burocráticos foram transformados em conceitos acadêmicos e vice-versa, naquilo que Hurrell (2004) chamou de *informal ideology of foreign policy*.

No entanto, o número de acadêmicos pensando as Relações Internacionais do Brasil era muito limitado até os anos 1990, o que abria um enorme espaço para o domínio intelectual dos diplomatas. Um exemplo disso é a importante coletânea de livros sobre política externa brasileira chamada *Sessenta Anos de Política Externa,* volumes 1, 2, 3 e 4, organizados pelos acadêmicos José Guilhon de Albuquerque, Ricardo Seitenfus e Sergio Nabuco de Castro publicada nos anos 90 (ALBUQUERQUE; SEITENFUS; DE CASTRO, 1996a; 1996b; 2000a; 2000b). Nestes livros, diplomatas e acadêmicos intercalam artigos discorrendo sobre os mais diversos assuntos da PEB. Os acadêmicos, no entanto, se utilizam de conceitos oriundos da burocracia como se fossem conceitos acadêmicos. Ainda não havia uma linha divisória entre as duas profissões. Mais do que isso, tal situação levou alguns autores a literalmente identificar o estudo das Relações Internacionais no Brasil com o debate sobre a própria política externa "mostrando quão limitado era o número de estudiosos trabalhando fora deste escopo" (FONSECA, 1987, p. 273)[8],[9].

Diferentemente do que aconteceu nos EUA, onde as Relações Internacionais integram a grande área da Ciência Política, no Brasil elas tiveram um desenvolvimento autônomo e mais tardio que a própria Ciência Política, com alguns *think tanks* específicos e cursos universitários separados. Foi também um crescimento inicial-

---

8 É sintomático que na obra organizada pela Anpocs, *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995*), publicada em 1995, o capítulo de Relações Internacionais não tenha sido escrito por um acadêmico, como os demais capítulos de política doméstica, mas sim por um diplomata, Paulo Roberto de Almeida. Isso demostra, por um lado, a capacidade acadêmica dos diplomatas-intelectuais e, por outro, as dificuldades dos acadêmicos de RI de se firmarem de maneira autônoma nos anos 1990. Ver Almeida, 1999.

9 Além disso, Alejandro (2018) demonstra, em denso trabalho sobre a constituição da área de Relações Internacionais no Brasil e Índia, que a invisibilidade internacional dos estudiosos brasileiros antes dos anos 90 não era devida ao baixo número de pessoas que trabalhavam então na área. Em nossa visão, há duas possíveis explicações para essa baixa visibilidade internacional. Primeiro, a baixa internacionalização da pesquisa. Os pesquisadores brasileiros estavam pouco envolvidos com redes internacionais de pesquisa. Uma segunda seria o uso quase exclusivo da língua portuguesa, o que dificulta a difusão internacional.

mente lento, embora o primeiro curso de graduação em Relações Internacionais fosse inaugurado na UnB em 1974. O grande crescimento de cursos só aconteceu a partir de 1995 e em 2003 já existiam sessenta cursos espalhados pelo país (SANTOS; FONSECA, 2009; MYAMOTO, 2003). A pós-graduação só mudou de patamar nos anos 2000. No ano 2000, a UnB e a PUC-Rio abrigavam os dois únicos cursos de mestrado no país, criados respectivamente em 1984 e 1987. Os primeiros doutorados foram incorporados pelas duas instituições pioneiras em 2001 (PUC-Rio) e 2002 (UnB). O programa San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP) foi criado em 2003 como mestrado na cidade de São Paulo. A Universidade de São Paulo, que abrigou por décadas a área de Relações Internacionais dentro do Departamento de Ciência Política, criou o Instituto de Relações Internacionais apenas em 2004 e a Pós-Graduação em 2008. O doutorado no IRI-USP, contudo, já nasceu com duplo-diploma com o *King's College*, da Universidade de Londres, o que ajudou na internacionalização da pesquisa. Mais recentemente, o programa de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni) contribuiu enormemente para o crescimento acelerado da área nas regiões Sul, Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Em 2016, existiam cerca de 110 cursos de graduação e 12 programas de pós-graduação exclusivos em Relações Internacionais no Brasil (VIVEGANI et al., 2016). Em 2019, estes números haviam subido para 167 na graduação e 14 na pós-graduação, conforme apontado no Capítulo 9 desta obra.

Não há dúvida de que política externa brasileira foi o objeto de estudo mais privilegiado desde que a disciplina das Relações Internacionais começou a se desenvolver no país. Como mostram os dados apresentados por Herz (2002), das 210 dissertações e teses produzidas na área no Brasil ou no exterior com apoio de agências de fomento à pesquisa brasileiras entre 1982 e 1999, 86 tratavam de "política externa brasileira e relações internacionais do Brasil", bastante por diante da segunda e terceira posição ("sistema internacional" e "integração latino-americana"), empatadas com 23 trabalhos cada uma.

A década mais recente observou uma maior fragmentação de temas. Porém, a PEB aumentou ainda mais a sua participação entre teses e dissertações na academia brasileira de Relações

Internacionais. Enquanto no período de 1992 a 2002 o tema *política externa* correspondia a 12% de todas as teses e dissertações defendidas, o que o colocava em terceiro lugar atrás de integração regional e globalização, no período de compreendido entre 2003 e 2013 essa participação subiu para 23%, bem acima de todas as outras categorias (VIGEVANI et al., 2016, p. 20). Alejandro (2018, p. 35) também identificou a tendência de acadêmicos brasileiros estudarem majoritariamente a PEB. Ao analisar o currículo de 70 (setenta) acadêmicos de UnB, PUC-RJ e USP e 343 artigos publicados em revistas nacionais e internacionais entre 1976 e 2016 nada menos que 61% dos artigos tratavam de 'estudos nacionais', ou seja, política externa.

Nesse contexto, como se deu o uso do instrumental da APE por acadêmicos de universidades brasileiras? Para responder a essa pergunta e ter uma visão panorâmica da produção em APE e seu referencial teórico, examinamos o conteúdo de mais de 150 (cento e cinquenta) artigos publicados nos principais periódicos da área publicados no Brasil e no exterior.

Entre as revistas brasileiras, analisamos as seguintes publicações: 1) *Contexto Internacional*, editada pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio; 2) *Revista Brasileira de Política Internacional*, publicada pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) da UnB; 3) *Brazilian Political Science Review*, publicada pelo Departamento de Ciência Política da USP e pela ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política); 4) *Revista de Sociologia e Política*, publicada pela UFPR; 5) *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, publicada pela Anpocs (Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais) e, por fim, 6) *Dados*, revista publicada pelo IESP/UERJ.

Entre as revistas internacionais analisamos também um conjunto variado de artigos publicados por acadêmicos de universidades brasileiras. Dentre eles podemos destacar: *Latin American Politics and Society*, *Latin American Perspectives*, *Latin America Policy*, *Bulletin of Latin America Research*, *International Interaction*, *International Peacekeeping*, *Cambridge Review of International Affairs*, *Global Society*, *Policy Studies*, *Third World Quarterly, Global Governance, International Journal, Millennium Journal of International Studies* e as duas revistas citadas anteriormente *Foreign Policy Analysis* e *International Affairs*. Aliás, esse conjunto de revista in-

ternacionais em si já mostra o forte ritmo de internacionalização da pesquisa brasileira em política externa das últimas duas décadas.

As revistas brasileiras pesquisadas são os veículos acadêmicos que consideramos mais representativos da produção das Relações Internacionais no Brasil nas últimas décadas. Na *RBPI* analisamos 100 (cem) artigos publicados entre 1958 e 2019[10],[11]. Na *Contexto Internacional*, analisamos um total de 42 (quarenta e dois) artigos publicados entre 1985 (ano de fundação da revista)[12] e 2019 que tratam da PEB. Já na *BPSR*, por ser uma revista mais recente e englobar todas as áreas da Ciência Política, identificamos apenas 5 (cinco) artigos publicados entre 2012 e 2019 que analisam a PEB[13]. Da mesma forma, na *Revista de Sociologia e Política*, revisamos 8 (oito) artigos que tratam da PEB publicados entre 1999 (ano de fundação da revista) e 2019. Na *Dados* também, por ser mais geral, encontramos apenas 12 (doze) artigos entre os anos de 1966 e 2019. A *Revista Brasileira de Ciências Sociais* segue o mesmo padrão com apenas 6 (seis) artigos publicados sobre a PEB entre 1986 e 2019. Entre as revistas internacionais contabilizamos 28 (vinte e oito) artigos que estudam a PEB publicados por acadêmicos de universidades brasileiras. A Tabela 1 abaixo mostra a distribuição dos artigos por revistas nacionais.

10 Lista completa dos artigos consultados na RBPI consta nas referências do capítulo.

11 A RBPI só disponibiliza seu acervo on-line a partir de 1997, embora a revista exista desde 1958. Os artigos compreendidos entre 1958 e 1997 foram analisados em arquivos.

12 Lista completa dos artigos consultados na Contexto Internacional consta nas referências do capítulo.

13 A BPSR só disponibiliza seu acervo on-line a partir de 2012, embora a revista publique desde 2007.

Tabela 1. Distribuição dos artigos sobre PEB nos periódicos nacionais

Periódico	Período Pesquisado	Número de Artigos sobre PEB	Participação por periódico no total de artigos sobre PEB
Revista Brasileira de Política Internacional	1958-2019	100	57,8%
Contexto Internacional	1985-2019	42	24,28%
Revista Dados	1966-2019	12	6,94%
Revista de Sociologia e Política	1999-2019	08	4,62%
Revista Brasileira de Ciência Sociais	1986-2019	06	3,47%
Brazilian Political Science Review	2012-2019	05	2,89%
Total		173	100%

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados de pesquisa.

De um modo geral, uma detida análise das duas mais importantes revistas de Relações Internacionais do Brasil - *Contexto Internacional* e *RBPI* - demonstra a quase total ausência, até a virada do século, de análises da PEB embasados no instrumental teórico-conceitual da APE. Dos 51 (cinquenta e um) artigos publicados até o ano de 1999 na *RBPI*, apenas dois utilizavam algum instrumento conceitual de APE (LAFER, 1967; SILVA, 1998). Dos cerca de 15 (quinze) artigos publicados sobre a PEB na *Contexto Internacional* até o ano de 1999, apenas quatro utilizavam conceitos da APE (CRUZ, 1987; LIMA, 1990; HERZ, 1994; SENNES, 1998). Embora as revistas tenham publicado um significativo volume de artigos sobre a política externa brasileira, o que predomina são análises de caráter histórico e análises políticas (*policy*) sem o suporte de conceitos ou teorias das áreas de RI e APE, e com dezenas de diplomatas dominando a produção.

Mais precisamente, entre 1985 e 1989, dos oito artigos sobre PEB publicados na *Contexto Internacional* (IMBIRIBA, 1985; MOURA et al., 1985; LAFER, 1985; FRITSCH, 1985; MACIEL, 1986; CRUZ, 1987; BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 1988; FREGNI, 1986), apenas um conectava a problemática da política externa brasileira às análises da APE. Trata-se do ensaio bibliográfico de Manuel Montenegro da Cruz (1987) sobre as contribuições de Celso Lafer, Hélio Jaguaribe e Maria Regina Soares de Lima à análise

da política externa brasileira[14]. O autor contrapõe a preocupação de Lafer e Jaguaribe com as finalidades gerais da ação externa, em particular, a busca de autonomia internacional à análise de Lima da política externa brasileira, que procura explicar ações mais concretas da política externa (CRUZ, 1987, p. 132). De fato, a análise de Lima, típica da APE, era ainda muito pouco usual naquele momento.

A década seguinte (1990-1999) teve seis artigos publicados na *Contexto Internacional* que tratavam diretamente da PEB (LAFER, 1990; LIMA, 1990; ALMEIDA, 1992; WROBEL, 1993; ARROIO, 1995; SENNES, 1998). Esse período foi inaugurado precisamente por um importante artigo da própria Lima, uma síntese de sua tese de doutorado defendida em 1987 na *Vanderbilt University* (EUA), intitulada *Economia Política da Política Externa Brasileira: uma proposta de análise* (LIMA, 1990). No artigo, as ferramentas conceituais e metodológicas da APE (e da recentemente constituída Economia Política Internacional) são colocadas ao serviço de um tema central (então e hoje) na discussão da política externa brasileira: as estratégias e recursos de poder vinculadas à busca da autonomia internacional. Mas o Brasil não é considerado isoladamente senão como parte de uma categoria: a dos estados industrializados do hemisfério Sul. Infelizmente, o artigo de Lima foi um exemplo isolado de publicação combinando relevância teórica (segundo os padrões de APE) e análise de *policy*.

Outro artigo relevante para a APE do período foi o artigo intitulado *Análise Cognitiva e Política Externa*, de Mônica Herz (1994), também uma síntese de sua tese de doutoramento na *London School of Economics and Political Science* em 1993. Nesta análise, a autora trabalha com os clássicos de APE como Rosenau (1969), Snyder et al., (1962), Holsti (1977), Sprout e Sprout (1957), Carlsnaes (1986), entre outros. O objetivo do artigo é discutir os quadros cognitivos que orientam a formação da política externa. No restante da década, apenas outro artigo (SENNES, 1998) associou conceitos da APE à análise da PEB. Neste caso, uma discussão sobre o conceito de "potência média recém-industrializada", categoria na qual Brasil se enquadrava.

14 Segundo Casarões (2018), eles são os fundadores da análise de política externa no Brasil.

Também na *RBPI* é custoso encontrar exemplos de análises da PEB teoricamente orientados pela APE no período anterior ao novo século. Além do artigo de Celso Lafer (1967) que busca entender com o sistema político nacional impacta na política externa, a única contribuição que identificamos foi o trabalho de Alexandra de Mello e Silva (1998). No artigo, é feita uma apresentação da literatura de APE sobre a influência dos fatores cognitivos na política externa utilizando Keohane e Goldstein (1993) e Vertzberger (1993). Argumenta-se a favor da pertinência de aplicar alguns desses enfoques (aqueles que vão além da análise estática e de curto prazo dos problemas de percepção nas crises) ao estudo das ideias na diplomacia brasileira na atuação do Brasil junto à Liga das Nações e à ONU (SILVA, 1998).

Na *Dados* identificamos apenas dois artigos que tratam da PEB entre 1966 e 1999. O trabalho de Maria Regina Soares de Lima e Gerson Moura (LIMA; MOURA, 1982), que discute o paradigma do pragmatismo responsável de Geisel, e o já consagrado artigo de Zairo Cheibub (CHEIBUB, 1985) intitulado *Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica*, no qual o autor discute as fases históricas de construção institucional do MRE. Esse artigo é citado em quase todos os estudos subsequentes sobre processo decisório em política externa brasileira. No entanto, nenhum dos artigos utiliza a literatura internacional de APE propriamente dita, embora Zairo Cheibub fundamente seu argumento na obra de Anthony Downs (1967) para entender como funcionam as burocracias. A *RBCS*, por sua vez, tem apenas um artigo publicado antes do ano 2000. É o ensaio de Celso Lafer (LAFER, 1987) sobre a PEB e, mais uma vez, não cita nenhum estudo sobre APE.

A partir da virada do século o panorama muda consideravelmente, com uma presença significativa de artigos sobre PEB que utilizam, em maior ou menor medida, instrumentos de análise de APE[15]. No período 2000-2019 contabilizamos um total de 23 artigos que tratam da PEB na *Contexto Internacional*, e pelo menos 18 (dezoito) utilizam a literatura de APE em suas análises (LIMA, 2000;

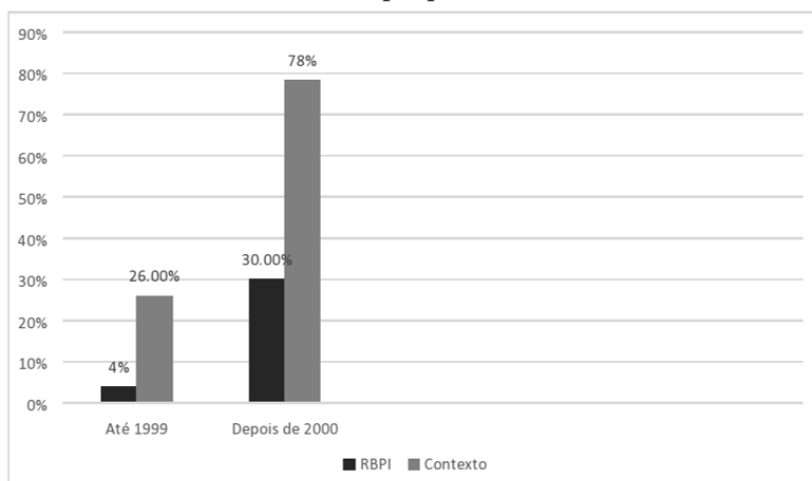
15 Essa mudança de padrão nos anos 2000 também foi notada por Rita Giacalone (2012) e Audrey Alejandro (2018) em trabalhos sobre as influências domésticas e internacionais na produção acadêmica em RI no país.

ARBILLA, 2000; VIEIRA, 2001; SANTANA, 2001; CARVALHO, 2003; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; SALOMÓN; NUNES, 2007; JESUS, 2009; CASTELAN, 2010; MEDEIROS, 2011; ANASTASIA et al., 2012; FARIA, 2012; MILANI; PINHEIRO, 2013; KHALIL; ALVES, 2014; LOPES; FARIA, 2016; RIBEIRO; PINHEIRO, 2016; CASTELAN, 2016; KIESLING, 2018). A impressão que temos é de que a revista tornou mais difícil a publicação de trabalhos ensaísticos sobre política externa brasileira ou sem um embasamento conceitual internacional mínimo em APE.

Na *RBPI* observamos um fenômeno similar, porém com menos intensidade. Contabilizamos 50 (cinquenta) artigos publicados no período 2000-2019 sobre PEB. Desse total, identificamos 15 (quinze) que utilizando algum instrumental analítico da APE (SARAIVA, 2004; FARIA, 2008; SARAIVA; BRICENO, 2009; FIGUEIRA, 2010; SARAIVA, 2010; SPEKTOR, 2010; STUENKEL, 2011; CARVALHO, 2012; CASARÕES, 2012; ABDENUR; SOUZA NETO, 2014; LOPES et al., 2016, LOUREIRO et al., 2016; SCHLEICHER; PLATIAU, 2017; KOTYASHKO et al., 2018). É importante notar, contudo, que a uma parte importante dos artigos na *RBPI* se enquadra dentro da área de conhecimento de História das Relações Internacionais e/ou é produzida por diplomatas, os quais naturalmente utilizam a literatura de APE com menos frequência.

Nas demais revistas – *BPSR*, *Dados*, *RBCS* e *Revista de Sociologia Política* – observamos que do total de 27 (vinte e sete) artigos publicados nessas revistas entre 2000 e 2019 e uma boa parte – 18 (dezoito) - utilizam de alguma maneira conceitos e instrumentos de APE (ONUKI; OLIVEIRA, 2006; SANCHEZ et al., 2006; DINIZ; RIBEIRO, 2010; FERNANDES, 2013; MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR, 2012; SPOSITO, 2013; MOURÓN; URDINEZ, 2014; REGO; FIGUEIRA, 2017; VIOLA, 2002; VILLA, 2006; VIGEVANI, 2006; LOPES, 2012; RIBEIRO; ONUKI 2014; OLIVEIRA; MORENO, 2007; CARVALHO, 2010; FARIA et al., 2012; MEUNIER; MEDEIROS, 2013; LOPES; VALENTE, 2016; PINHEIRO e LIMA, 2018).

No Gráfico 1 podemos perceber mais claramente a mudança substancial no uso de instrumentos de APE em artigos sobre PEB na *RBPI* e *Contexto Internacional* a partir dos anos 2000, principalmente no segundo caso, na qual houve um salto de 30% no período anterior a 1999 para 78% dos artigos entre 2000 e 2019:

Gráfico 1. Percentagem dos artigos sobre PEB que usam instrumentos de APE por período

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados de pesquisa.

Conforme indicamos anteriormente, identificamos 29 (vinte e nove) artigos publicados por acadêmicos de universidades brasileiras em revistas internacionais desde 2000 que tratam da PEB, demonstrando a crescente internacionalização da pesquisa nacional (VIGEVANI; JÚNIOR, 2011; NETO; MALAMUD, 2015; GUIMARÃES; ALMEIDA, 2017; VIGEVANI; OLIVEIRA, 2007; JÚNIOR; FARIA, 2016; FARIA et al., 2013; REYNOLDS et al., 2017; KENKEL, 2010; ABDENUR, 2016; INOUE; VAZ, 2013; ABDENUR; MARCONDES, 2016; HIRST, 2015; BURGES; BASTOS, 2017; STUENKEL, 2013; MIELNICZUK, 2013; VIEIRA; ALDEN, 2011; ALBUQUERQUE, 2019; ABDENUR; GAMA, 2015; VIEIRA, 2013; MILANI; PINHEIRO, 2017;

GUIMARÃES; ALMEIDA, 2018; GUIMARÃES et al., 2019; GUIMARÃES; MAITINO, 2019; RODRIGUES et al., 2019; HARIG e KENKEL 2017; MILANI et al. 2017a; MILANI et al. 2017b; MARCONDES; MAWDSLEY, 2017; VIEIRA, 2017). Pelo menos 16 (dezesseis) desses artigos utilizam conceitos de APE em suas análises.

Como já foi observado em outras revisões da literatura em Relações Internacionais no Brasil, o uso do instrumental de APE é extremamente heterogêneo, variando desde a sistemática exploração de um modelo até a simples menção de determinado conceito (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; CASARÕES, 2018; TICKNER, 2003; ALEJANDRO, 2018; GIACALONE, 2012; VILLA; PIMENTA, 2017; MILANI; PINHEIRO, 2017). Isso não significa, contudo, que a abordagem de APE seja superficial. Pelo contrário, em alguns nichos é possível identificar certa densidade e acúmulo de evidências. Nesse sentido, identificamos seis subgrupos de abordagens e enfoques que têm usado APE de maneira mais consistente nas duas últimas décadas.

Em primeiro lugar, a literatura da APE sobre modelos burocráticos e sua relação com grupos de interesses está bastante representada no conjunto. Entre aqueles que fizeram o uso mais sistemático destes modelos destacam as análises de Carvalho (2003) e Arbilla (2000). Ambos utilizam o modelo de "estruturas domésticas" desenvolvido por Thomas Risse-Kappen (1995). Santana (2001) usa Putnam (1988) para pensar os grupos de interesse em torno da ALCA. Saraiva (2004) trabalha com o efeito do federalismo sobre a política de comércio exterior do Brasil tendo como base o estudo de Duchacek (1990). Vigevani (2006) também faz uso de Duchacek (1990) para pensar os atores subnacionais na PEB. Viola (2002) usou algo dessa literatura para pensar o Brasil no regime de mudanças climáticas. Vigevani e Cepaluni (2007) utilizam o modelo desenvolvido por Charles Hermann (1990) para identificar, avaliar e explicar as mudanças em política externa do primeiro governo de Lula da Silva. Oliveira e Moreno (2007) usam Milner (1997), Putnam (1988) e Martin (2000) para entender o contencioso entre Brasil e EUA na questão farmacêutica. Carvalho (2010) volta a analisar a es-

trutura doméstica da PEB só que desta vez para analisar o G-20 das negociações agrícolas da Rodada Doha. Figueira (2010) realiza importante análise sobre o padrão organizacional do MRE com o uso de Graham Allison (1969). Castelan (2010) usa Campbell e Pedersen (2001) para analisar o desmonte do modelo desenvolvimentista e seu impacto na PEB. Vigevani e Ramanzini Júnior (2011) analisam o impacto da política doméstica na PEB para o Mercosul. Amorim Neto e Malamud (2015) analisam o impacto dos fatores domésticos na política externa de Brasil, México e Argentina. Casarões (2012) também usa Graham Allison (1969), mas para pensar o papel do MRE na formulação da PEB do governo Collor.

Carvalho (2012) usa Putnam (1988) e Allison (1969) para pensar a formação da posição brasileira para em mudança climática. Faria (2012) discute o insulamento do MRE utilizando várias análises aqui citadas e Putnam (1988). Fernandes (2013) analisa a CAMEX utilizando ampla literatura de política burocrática e APE. Mariano e Ramanzini Júnior (2012) utilizam literatura brasileira sobre o modelo institucional de formação da PEB em relação ao Mercosul. Em importante trabalho sobre coordenação intragovernamental, Faria et al. (2012) analisam a PEB no caso do Fórum IBAS. Faria et al. (2013) analisam as reformas ocorridas no MRE durante o governo Lula e seu impacto na PEB. Castelan (2016) analisa a formação das coalizões domésticas no Brasil em torno da ALCA. Faria e Ramanzini Júnior (2016) analisam o gradual processo de abertura decisória do MRE. Burges e Bastos (2017) analisam o papel do presidente na condução de PEB. Schleicher e Platiau (2017) utilizam um modelo de política burocrática para analisar a cooperação Sul-Sul com África. Rego e Figueira (2017) analisam a interação entre empresas e a PEB utilizando Milner (1997). Albuquerque (2019) usa Moravcsik para pensar o nexo doméstico-internacional da PEB em relação às discussões sobre mudanças climáticas. É importante frisar que alguns desses autores utilizam modelos burocráticos de análise desenvolvidos no Brasil, dentre eles, notamos a citação frequente de Figueira (2010), Faria (2012) e Arbilla (2000).

Em segundo lugar, as análises centradas na relação entre o Executivo e o Legislativo em matéria internacional também se des-

tacam dentro da produção no período. Lima (2000) inaugura essa fase com artigo conceitual sobre instituições democráticas e política exterior utilizando grande número de autores de APE, tais como Graham Allison (1969), Helen Milner (1993), e Miles Kahler (1997). Onuki e Oliveira (2006) fazem uma análise importante ao revisar a literatura internacional sobre a relação entre a política doméstica (regimes políticos e partidários) e a produção de política externa. Diniz e Ribeiro (2010) fazem um estudo empírico dessa relação. Anastasia et al. (2012) identificam mecanismos de atuação do legislativo em política externa previamente descritas por Martin (2000) no campo das RI e por Riker (1986) na Ciência Política na sua análise do papel do Congresso Nacional na formação da PEB. Ribeiro e Onuki (2014) e Ribeiro e Pinheiro (2016) investigam os fatores que determinam o suporte político do legislativo às iniciativas em política externa de presidentes latino-americanos.

Em terceiro lugar, não são poucas as contribuições do conjunto considerado que abordam o papel das ideias na política externa. Apesar da variedade de fontes, o que elas têm em comum é a preferência pelas abordagens das ideias como visões do mundo compartilhadas pelos atores sociais, em oposição aos enfoques baseados na psicologia individual dos decisores, muito frequentes na APE estadunidense. Alguns trazem abordagens críticas, tais como Jesus (2009) e o já citado trabalho de Mello e Silva (1998). Outros aplicam conceitos isolados diretamente na análise da PEB, como fez Arbilla (2001) ao aplicar o conceito de hegemonia gramsciano introduzido por Cox. Saraiva (2010) utiliza Keohane e Goldstein (1993) para pensar o papel das ideias na construção da América do Sul para o governo Lula da Silva. Vieira (2001) combina diversos enfoques culturais para mostrar a gênese das ideias que sustentaram a política externa brasileira do início da década dos noventa. Spektor (2010) analisa o papel das ideias de ativismo regional do Brasil. Medeiros (2011) trabalha com o conceito correlato de reputação para analisar os paradigmas da PEB. Abdenur e Souza Neto (2014) utilizam Neumann (1999) para se pensar o papel do Brasil na construção de uma identidade regional de segurança. Stuenkel (2011) investiga o papel do status e da identidade para explicar o comportamento

de Brasil e da Índia em relação ao Tratado de Não Proliferação. Mielniczuk (2013) utiliza Muppidi (2004) para analisar os BRICS. Khalil e Lopes (2014) utilizam Keohane e Goldstein (1993) para pensar a PEB do governo Castelo Branco. Vieira (2017) faz uma análise pós-colonial para pensar a identidade da PEB.

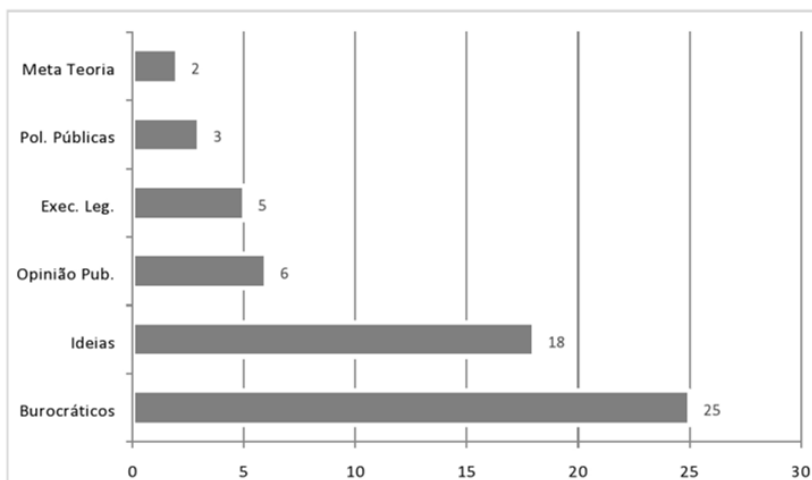
Nesse sentido, vários são os autores que sustentam suas análises em diferentes versões do Construtivismo, notadamente em questões de identidade e normas internacionais, algo já foi apontado no Capítulo 9 desta obra. Villa (2006) usa a literatura de APE e Construtivismo para pensar a formação de uma agenda democrática na PEB. Saraiva e Briceño (2009), na análise sobre a construção do Mercosul. Meunier e Medeiros (2013) fazem um interessante trabalho sobre as formações discursivas e identitárias da Unasul. Abdenur e Gama (2014) analisam a a constituição de normas internacionais na questão da governança da internet e o papel do governo Dilma. Kiessling (2018) analisa a posição do Brasil nas negociações internacionais sobre o clima entre 1992 e 2005. Kotyashko et al. (2018) estudam a posição do Brasil em relação à R2P. Mais recentemente, Guimarães e Maitino (2019) utilizaram a *Role Theory* – uma teoria média vinculada ao Construtivismo – para analisar a crise do gás entre Brasil e Bolívia de 2006.

Em quarto lugar, a opinião pública em política exterior, campo em desenvolvimento nos últimos anos, especialmente a partir da pesquisa desenvolvida pelo grupo "As Américas e o Mundo" do Cebrap e IRI-USP, está também representada na amostra examinada. A temática começou a surgir com mais ênfase no debate nacional com o artigo de Faria (2008). Nele, o autor trabalha o insulamento do Ministério de Relações Exteriores e como a opinião pública começava a influenciar o processo de decisões. No entanto, não analisa como os brasileiros percebem a PEB. Os primeiros trabalhos publicados em revistas nessa linha foram Loureiro et al. (2015) que trata da opinião dos brasileiros sobre o governo João Goulart; Onuki et al. (2016), que discute como os brasileiros percebem a identidade nacional e latino-americana; Guimarães et al. (2019), que realiza experimentos de *survey* sobre a liderança regional brasileira; e Reynolds et al. (2017), sobre a variação da opinião pú-

blica brasileira em relação à adesão de normas internacionais. Lopes (2012) também discute, do ponto de vista conceitual, o papel da opinião pública em uma política externa democrática.

Em quinto lugar, há uma corrente crescente de estudos que relacionam a APE com políticas públicas. Em um dos primeiros trabalhos no Brasil, Sanchez et al. (2006) fazem essa relação para pensar as competências constitucionais brasileiras em relação à política exterior, fazendo o contraponto com discussões conceituais de políticas públicas. Lopes e Valente (2016) fazem uma análise similar sobre as normas programáticas da PEB encontradas na Constituição. Em trabalho já consagrado, Milani e Pinheiro (2013) reclamam novos instrumentos metodológicos e conceituais das políticas públicas para analisar a PEB e promovem uma promissora agenda de pesquisa nessa direção.

Finalmente, em sexto lugar, são destacáveis as recentes reflexões metateóricas sobre o estudo da PEB, o que demonstra que o acúmulo de pesquisa tem levado a questionamentos conceituais e metodológicos pelos pares. Farias e Ramanzini Júnior (2015) alertam da pouca clareza conceitual das análises sobre participação de novos atores na PEB. Lopes et al. (2016) propõem um protocolo de análise que facilite a análise de uma política externa como política pública dentro de um contexto democrático.

No Gráfico 2 podemos observar mais claramente a concentração da pesquisa em APE nos seis subgrupos apontados. Fica evidente uma maior densidade nos estudos sobre modelos burocráticos e sobre o papel das ideias. É também nestas áreas que modelos analíticos mais autóctones surgiram. É importante frisarmos, contudo, que subgrupos como políticas públicas e opinião pública são bem mais recentes na sua constituição que os demais, o que ainda não permite sustentar algum tipo de adensamento.

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados de pesquisa.

Essas seis generalizações nos levam a três constatações importantes. Primeiro, quase toda a produção que analisa a PEB que utiliza algum instrumento de APE é *problem-driven* e raramente *theory-driven*. Isto é, são poucos os trabalhos tentam fazer refinamentos teóricos dos modelos de APE ou mesmo criar novos modelos aplicados ao contexto do Sul Global. Os poucos estudos mais propriamente dedutivos são Arbilla (2010); Figueira (2012); Viera (2017), Guimarães e Maitino (2019); Milani et al. (2017a), Reynolds et al. (2017) e Guimarães e Almeida (2017). Mesmo as análises metateóricas acima mencionadas discutem como aplicar conceitos aos problemas empíricos na análise de PEB e menos sobre como desenvolver conceitualmente novos modelos.

Assim, com poucas exceções, há pouca pretensão de acadêmicos brasileiros de fazer contribuições para o aperfeiçoamento teórico ou metodológico dos modelos de APE em si, o que impede a replicação dessas análises em casos semelhantes de outros países ou mesmo a replicação em outros casos da própria PEB. Parece que na divisão in-

ternacional do mercado acadêmico cabe ao Brasil gerar *theory-testings* para os modelos do Norte. Isso não significa que não existam modelos de APE gerados e publicados no Brasil. Conforme mencionamos anteriormente, os estudos de Figueira (2010), Arbilla (2000), e Faria (2012) são de fato utilizados e replicados em novas análises, o que demonstra a capacidade da construção de modelos no Brasil[16].

No entanto, o predomínio de análises *problem-driven* e a tendência excessivamente indutiva das análises brasileiras não é necessariamente um problema. Quando o desenvolvimento do aparelho conceitual de APE era feito quase exclusivamente dentro de amarras paradigmáticas (Realismo, Institucionalismo, Construtivismo, etc.) a abordagem *problem-driven* era vista como menos relevante, dado que era destinada a fazer meros *theory-testings* e prover evidências empíricas de força ou fraqueza explicativa dos modelos dominantes. Porém, como veremos adiante, a opção por teorias médias torna as abordagens indutivas ou *problem-driven* de APE o caminho a ser seguido.

A segunda constatação tem a ver com a baixa produção em estudos comparados. As exceções são os trabalhos de Amorim Neto e Malamud (2015), Albuquerque (2019), Milani et al. (2017a), e Guimarães e Almeida (2015), Mielniczuk (2013), Ribeiro e Pinheiro (2016). Isso tem a ver, em parte, com a abordagem predominante de *theory-testing* e *problem-driven* que privilegia o entendimento de um setor ou o caso da PEB.

Como sabemos, os estudos comparados buscam variações naquilo que se pretende explicar (variável dependente) e nos fatores que levam àquela explicação (variáveis independentes). A ideia é que a política externa seja pensada no agregado e não mais caso a caso. Nesse sentido, o aspecto mais relevante do estudo comparado é a correta conceptualização da variável dependente. Uma boa definição daquilo que se pretende explicar abre espaço para a reprodução daquele conceito em estudos subsequentes que o testam e aprimoram (HUDSON, 2014).

Por sua vez, estas variações podem indicar quais fatores ex-

16 Para uma crítica sobre pesquisa fortemente orientada pelo problema (*problem-driven*) ver Bernstein et al. 2007.

plicam com mais consistência determinados resultados de política externa, tais como sucesso ou fracasso, por exemplo. É necessário comparar políticas externas ao longo do tempo, espaço e questões para entender o geral poder explicativo dessas várias influências sobre o comportamento dos governos (KAARBO, 2003). Assim, os modelos de APE são utilizados de maneira instrumentalizada no Brasil e as evidências encontradas não são generalizáveis. Muitas vezes, as explicações são excessivamente idiossincráticas e definidas por aspectos únicos do contexto brasileiro.

A terceira constatação é a mais relevante para este capítulo. Identificamos pelo menos dois esforços recentes na academia brasileira que buscam construir teorias médias para analisar a PEB: (i) os estudos publicados em 2017 na *International Affairs* sobre o conceito de '*graduation dilemma*' (MILANI et al. 2017a, MILANI et al. 2017b, HARIG; KENKEL 2017); e (ii) o artigo publicado em 2017 na *Latin American Politics and Society* sobre o conceito de '*entrepreneurial powers*' (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2017). Em ambos os estudos observamos um esforço de construir uma teoria média eclética a partir de múltiplos casos que envolvem a PEB. Os dois conceitos revelam aspectos tanto dedutivos, na medida que buscam criar conceitos abstratos para serem replicados em outras situações semelhantes, como aspectos indutivos, na medida em que partes relevantes dos conceitos são construídos a partir da análise empírica dos casos. Além disso, ambos revelam seu caráter comparado, ou seja, são construídos a partir da análise de múltiplos casos e com as devidas variações nas variáveis explicativas e dependentes.

No primeiro estudo, intitulado *Brazilian Foreign Policy and the Graduation Dilemma* (2017) os autores Carlos Milani, Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima argumentam que países que enfrentam diferentes e contraditórias expectativas quanto à inserção internacional enfrentam um *dilema de graduação*. Isto é, esses Estados enfrentam um dilema sempre que os tomadores de decisão têm a oportunidade de escolher entre diferentes estratégias internacionais: entre uma política externa mais autônoma ou mais dependente, entre *bandwagoning* e equilíbrio, entre cooperação Sul-Sul e Norte-Sul ou entre alianças tradicionais e novas coalizões. Os autores cons-

troem o conceito dentro de uma gradação que leva em consideração (1) o alcance da ambição internacional dos decisores, as capacidades materiais do país e a permissividade sistêmica; (2) as possíveis contradições relacionadas às expectativas do público internacional e doméstico em relação à identidade do país (*role*); e (3) a incerteza associada a resultados imprevistos e percepções de países terceiros quanto às decisões de política. Em seguida, os autores discutem o conceito tendo como estudo de caso o governo de Lula da Silva. Na mesma edição da revista, Harig e Kenkel (2017) aplicam o conceito à experiência brasileira com a MINUSTAH e Milani et al. (2017b) discutem o conceito na questão da cooperação brasileira com a África.

Em nossa visão, o *graduation dilemma* demonstra ser uma típica teoria de alcance médio. Está centrada em um problema empírico de pesquisa – os dilemas da graduação – que orientam a construção do conceito mais geral. Esse conceito, por sua vez, é construído a partir de aspectos materiais, identitários e de expectativas, portanto, lidando com uma mescla de paradigmas teóricos que vão do Realismo ao Construtivismo. Tem um foco tanto no plano doméstico, na medida em que aborda os dilemas da liderança política e como eles são construídos internamente, como no nível internacional, na medida em que inclui a permissividade sistêmica e as percepções de terceiros atores.

É também um estudo comparado, ainda que sejam uma *within case comparison*, porque busca comparar diferentes casos brasileiros ao longo das três variáveis explicativas (ambição dos decisores, expectativas identitárias e incerteza) e de quatro tipos de variáveis dependentes binárias (equilíbrio vs. *bandwagoning*, autonomia vs. dependência, coalizões tradicionais vs. coalizões novas e cooperação Norte-Sul vs. cooperação Sul-Sul). O texto especificamente menciona que o conceito é voltado a potências de segundo nível, tais como Brasil, África do Sul, México, Turquia, etc., revelando que o conceito foi propositadamente desenhado para ser replicado na análise de experiências semelhantes.

O segundo exemplo de teoria de alcance médio construído por acadêmicos de universidades brasileiras é o conceito de *entrepreneurial powers* desenvolvido por Guimarães e Almeida (2017) intitulado *From Middle Powers to Entrepreneurial Powers in World Politics – Brazil's*

sucesses and failures in international crisis. Construído em parceria com Jon Ravenhill (2018), o conceito procura fugir das análises excessivamente estáticas e pouco behavioristas das potências médias e entender como esses países alcançam seus objetivos de política externa em crises internacionais. Na verdade, se trata mais de um subconceito de potências médias, voltado a capturar os aspectos mais performáticos e menos descritivos, do que um novo conceito-mãe.

Os autores acreditavam que a caixa de ferramentas analítica fornecida pelo conceito de potência média não oferecia os instrumentos adequados para analisar a performance desses países em política externa. Assim, os autores desenvolveram quatro instrumentos de análise que eventualmente se tornaram variáveis independentes: (i) poder material – uso da força material, (ii) poder normativo – capacidade de criar normas internacionais, (iii) poder identitário – capacidade de criar coalizões, e (iv) a posição da grande potência (EUA) em relação à potência média. Esses quatro fatores explicativos foram então analisados tendo em vista uma variável dependente binária (sucesso ou fracasso entendidos como consecução ou não de objetivos de política externa), tendo em vista 32 (trinta e duas) crises internacionais pelas quais o Brasil passou desde meados dos anos 80. O objetivo do artigo era achar as principais configurações das variáveis explicativas que levavam a fracasso ou sucesso (variáveis dependentes) nas crises estudadas.

Dessa forma, o conceito de *entrepreneurial powers* também pode ser classificado como uma teoria de alcance médio. Primeiro, é voltado a entender um aspecto mais restrito da ordem global, qual seja, o comportamento das potências médias. Segundo, utiliza diferentes paradigmas teóricos (Realismo, Construtivismo, Institucionalismo, etc.) e os transforma em diferentes variáveis comportamentais. Terceiro, é um estudo comparado na medida que busca comparar casos semelhantes do mesmo país (*within case comparison*) ao longo do tempo. E, por fim, tem a pretensão de ser replicado no estudo de potências médias[17].

17 Na realidade, esse conceito foi replicado na edição de dezembro de 2018 da revista *Internacional Journal*. O conceito foi aplicado a Brasil, Canadá, México, Catar e Emirados Árabes. Ver Ravenhill (2018), Guimarães e Almeida (2018), Ennis (2018), Covarrubias e Schiavon (2018) e Kirton (2018).

É importante lembrarmos, contudo, que teorização média não é algo novo nos estudos da PEB. Ainda que esses dois exemplos apontem para uma agenda metateórica promissora de pesquisa, produzir teorias médias para analisar a PEB está longe de ser uma novidade. Na realidade, Cervo (2008) já alertava para a importância de desenvolver "conceitos" para analisar a inserção do Brasil no mundo e deixar de lado os pesos dos paradigmas, embora ele defendesse a não replicabilidade dos conceitos criados no Brasil em outros contextos nacionais. Para ele os conceitos nacionais – que podemos entender aqui como uma forma de teoria de alcance médio – serviriam para reavaliar o papel das teorias de RI, desvendando suas ciladas oriundas do fato de serem desenvolvidas para outros contextos nacionais, e estabelecer a capacidade explicativa e valorativa de que são dotados, expondo por assim dizer sua operacionalidade de pesquisa (2008, p. 21).

Nesse sentido, é perfeitamente possível classificarmos muitos dos estudos brasileiros sobre "autonomia" como um tipo de teorização média eclética (JAGUARIBE, 1979; LIMA, 1990; CERVO, 2003; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; VIGEVANI; OLIVEIRA, 2007; PINHEIRO; LIMA, 2018). Ou seja, o conceito foi desenhado desde suas origens para ser utilizado em pesquisas *problem-driven*. Além disso, foi sendo adaptado e reconceitualizado ao longo do tempo pelas múltiplas tradições teóricas (Teoria da Dependência, Realismo, Construtivismo, etc.). Mais do que isso, dada sua vinculação tradicional à teoria de dependência, o conceito de autonomia é normalmente utilizado em estudos comparados, ou seja, ele pode ser analisado à luz das diversas experiências de autonomização da política externa dos países latino-americanos. O que os dois exemplos – autonomia e esforços recentes – de teorias médias revelam, portanto, é uma tradição já consolidada nos estudos brasileiros de produzir teorias médias para analisar a PEB.

Conclusão: as implicações do uso de teorias médias na Análise de Política Externa do Brasil

Neste capítulo, defendemos uma agenda de pesquisa em teorias médias para a APE do Brasil a partir de cinco argumentos. Primeiro, porque uma teorização média não se concentra em reproduzir narrativas teóricas universais, as quais tendem a ser rejeitadas como provinciais ou paroquiais pelo Norte quando produzidas no Sul. Segundo, porque a APE no Brasil já é epistemologicamente e ontologicamente diversa e, portanto, não é preciso atualizar as formas pelas quais se aprende e desenvolve a subdisciplina em nosso meio. Terceiro, porque a teorização média pode projetar modelos para além do caso brasileiro a serem replicados e utilizados em outras regiões sem a pretensão de ser universal. Quarto, porque há uma demanda crescente nas revistas internacionais de peso por abordagens teóricas híbridas, notadamente aquelas oriundas do Sul Global. Ou seja, se por um lado tentativas de construção de grandes teorias são rejeitadas pelo Norte, por outro, teorização média do Sul tende a ser mais aceita. Quinto, porque a produção nacional em APE é historicamente *problem-driven*, o que diminui os custos de recriar as formas como se ensina APE no Brasil.

Nesse contexto, concordamos com as análises de Tickner (2003) e Villa e Pimenta (2017) para os quais os estudos brasileiros em RI são bastante criativos, muitas vezes ecléticos, no uso dos modelos da APE e das teorias de RI em geral. Villa e Pimenta (2017) vão além ao afirmar que ocorre por aqui uma "tendência ao hibridismo teórico", configurada pela grande fragmentação conceitual tanto no ensino como na pesquisa em APE. Por outro lado, discordamos de Alejandro (2018) quando a autora sustenta que um aspecto comum às academias brasileira e indiana é a falta de uma produção teórica específica. As dezenas de estudos sobre o conceito de autonomia mostram que, pelo menos desde um ponto de vista de teorização média, a produção teórica específica do Brasil já está relativamente desenvolvida. Os trabalhos mais recentes mencionados fazem parte dessa tradição já consolidada de teorização média.

Assim, sustentamos que neste momento faltam ainda três tipos de esforços para efetivamente consolidar uma agenda de pesquisa em teorização média no Brasil. Primeiro, aumentar a integração do ecletismo teórico nas pesquisas desenvolvidas. É preciso fugir do

peso dos modelos de APE que ainda estão essencialmente inseridos dentro de um único paradigma teórico. Segundo, melhorar o uso dos métodos, notadamente os quantitativos. Mas, sobretudo, aumentar a análise de políticas externas comparadas. Não apenas para melhorar e refinar os modelos já existentes ou que venham a ser construídos, mas também para abrir as portas para uma maior internacionalização da pesquisa, na medida em que o estudo dos demais casos geralmente aumenta as chances de parcerias internacionais. Terceiro, é necessário ser ousado do ponto de vista teórico e fugir ao excessivo uso instrumental dos modelos de APE. O adensamento observado nos seis grupos acima discutidos é um exemplo de que há bom senso crítico acumulado entre os acadêmicos brasileiros sobre os erros e problemas dos modelos dominantes da APE. É preciso dar um passo teórico adiante.

Referências

ABDENUR, A. E. Rising powers in stormy seas: Brazil and the UNIFIL maritime task force. **International Peacekeeping**, v. 23, n. 3, p. 389-415, 2016.

ABDENUR, A. E.; GAMA, C. F. P. DA S. Triggering the Norms Cascade: Brazil's Initiatives for Curbing Electronic Espionage. **Global Governance**, v. 21, n. 3, p. 455-474, 2015.

ABDENUR, A. E.; MARCONDES, D. Democratization by association? Brazil's social policy cooperation in Africa. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 29, n. 4, p. 1542-1560, 2016.

ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. DE. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 1, p. 5-21, 2014.

ADLER, E. Seizing the middle ground: Constructivism in world politics. **European journal of international relations**, v. 3, n. 3, p. 319-363, 1997.

ALBUQUERQUE, F. L. Coalition making and norm shaping in Brazil's foreign policy in the climate change regime. **Global Society**, v. 33, n. 2, p. 243-261, 2019.

ALBUQUERQUE, J. A. G.; SEITENFUS, R.; DE CASTRO, S. H. N. (Orgs.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)** Volumes I e II, São Paulo: Cultura Editores, 1996.

ALBUQUERQUE, J. A. G.; SEITENFUS, R.; DE CASTRO, S. H. N. (Orgs.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990).** Volumes III e IV São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 2000.

ALEJANDRO, A. **Western dominance in international relations?: The internationalisation of IR in Brazil and India**. 1th ed. London; New York: Routledge, 2018.

ALMEIDA, P. R. Os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-90. **Contexto Internacional**, v. 14, n. 2, p. 161, 1992.

ALMEIDA, P. R. Relações internacionais. In: MICELI, S. (Org.). Sérgio Miceli (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**, v. 3: Ciência Política; São Paulo; Brasília, DF: Editora Sumaré; Anpocs; Capes, 1999, v. 3, p. 191-255.

ALLISON, G. T. Conceptual models and the Cuban missile crisis. **American Political Science Review**, v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.

ALLISON, G. T. **Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis**. Little, Brown and Company, 1971.

ANASTASIA, F.; MENDONÇA, C.; ALMEIDA, H. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 2, p. 617-657, 2012.

ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 337, 2000.

ARROIO, A. C. M. A política externa e o sistema brasileiro de telecomunicações por satélite. **Contexto Internacional**, v. 17, n. 1, p. 61, 1995.

BREUNING, M. **Foreign policy analysis: a comparative introduction**. New York: AIAA, 2007.

BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JÚNIOR, D. A projeção externa do Brasil: a questão da segurança. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 85-109, 1988.

BURGES, S. W.; BASTOS, F. H. C. The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. **Policy Studies**, v. 38, n. 3, p. 277-290, 2017.

CASARÕES, G. S. P. E. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 55, n. 1, p. 135-153, 2012.

CASARÕES, G. The evolution of brazilizan foreign policy studies: four perspectives. In: AMES, B. (Org.). **Routledge Handbook of Brazilian Politics**. 1th ed. New York: Routledge, 2018, p. 406-429.

CASTELAN, D. R. A implementação do consenso: Itamaraty, Ministério da Fazenda e a liberalização brasileira. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 563, 2010.

CASTELAN, D. Domestic coalitions in the FTAA negotiations: the Brazilian case. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 313-348, 2016.

CARLSNAES, W. Foreign policy. **Handbook of International Relations**. London: Sage, p. 331-350, 2002.

CARVALHO, M. I. V. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 2, p. 363-401, 2003.

CARVALHO, M. I. V. Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. **Dados**, v. 53, n. 2, p. 405-445, 2010.

CARVALHO, F. V. The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 55, p. 144-169, 2012.

CERVO, A. L. Conceitos em relações internacionais. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 51, n. 2, p. 8-25, 2008.

CHECKEL, J. T. Theoretical pluralism in IR: possibilities and limits. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (Eds.). **Handbook of International Relations**. London: Sage, p. 220-241, 2013.

CHEIBUB, Z. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

CLARKE, M.; WHITE, B. (Orgs.). **Understanding foreign policy: the foreign policy systems approach**. Aldershot, Hants, England: Brookfield, Vt., USA: Edward Elgar, 1990.

COVARRUBIAS, A.; SCHIAVON, J. A. In search of international influence: Mexico as an entrepreneurial power. **International Journal**, v. 73, n. 4, p. 535-553, 2018.

COX, R. W. **Production, power, and world order: social forces in the making of history.** NY: Columbia University Press, 1987.

CRUZ, M. M. Política externa brasileira: três autores em questão. **Contexto Internacional**, n. 6, ano 3, p. 125-137, 1987.

DINIZ, S.; RIBEIRO, C. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 75-92, 2010.

DUNNE, T.; HANSEN, L.; WIGHT, C. The end of international relations theory? **European Journal of International Relations**, v. 19, n. 3, p. 405-425, 2013.

DUCHACEK, I. D. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (orgs.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990. p. 1-33.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy: A RAND corporation research study**. Waveland Press, 1967.

EASTON, D. **The political system: an inquiry into the state of political science**. Knopf, 1953.

ENNIS, C. A. Reading entrepreneurial power in small Gulf states: Qatar and the UAE. **International Journal**, v. 73, n. 4, p. 573-595, 2018.

FARIA, C. A. P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80–97, 2008.

FARIA, C. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto internacional**, v. 34, n. 1, 2012.

FARIA, C. A. P.; LOPES, D. B.; CASARÕES, G. Itamaraty on the move: institutional and political change in brazilian foreign service under Lula da Silva's presidency (2003-2010): Itamaraty on the Move. **Bulletin of Latin American Research**, v. 32, n. 4, p. 468-482, 2013.

FARIA, C. A. P.; NOGUEIRA, J. L. M.; LOPES, D. B. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Dados**, v. 55, n. 1, p. 175-220, 2012.

FERNANDES, I. F. A. L. A construção institucional da política comercial brasileira: a Câmara de Comércio Exterior (Camex) no governo Cardoso. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 123-148, 2013.

FIGUEIRA, A. R. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 53, n. 2, p. 5-22, 2010.

FONSECA, G. Studies on international relations in Brazil: recent times (1950-80). **Millennium**, v. 16, n. 2, p. 273-280, 1987.

FREGNI, E. A informática no Brasil. **Contexto Internacional,** Rio de Janeiro, v. 2, p. 131-144, 1986.

FRITSCH, W. Rumos da política econômica externa brasileira. **Contexto Internacional**. Ano 1, n. 2, p. 19-26, 1985.

GEORGE, A. L. The "Operational Code": a neglected approach to the study of political leaders and decision-making. **International Studies Quarterly**, v. 13, p. 190-222, 1969.

GIACALONE, R. Latin American foreign policy analysis: external influences and internal circumstances. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, n. 4, p. 335-354, 2012.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Cornell University Press, 1993.

GUIMARÃES, F S.; ALMEIDA, M. H. T. From middle powers to entrepreneurial powers in world politics: Brazil's successes and failures in international crises. **Latin American Politics and Society**, v. 59, n. 4, p. 26-46, 2017.

GUIMARÃES, F. DE S.; ALMEIDA, M. H. T. DE. Brazil's entrepreneurial power in world politics: The role of great powers and regional politics for successful entrepreneurship. **International Journal**, v. 73, n. 4, p. 518-534, 2018.

GUIMARÃES, F. DE S.; FERNANDES, I. F.; MALDONADO, G. Domestic Attitudes toward Regional Leadership: A Survey Experiment in Brazil. **Foreign Policy Analysis**, 2019.

GUIMARÃES, F. DE S.; MAITINO, M. E. Socializing Brazil into regional leadership: The 2006 bolivian gas crisis and the role of small powers in promoting master roles transitions. **Foreign Policy Analysis**, v. 15, n. 1, p. 1-20, 2019.

HARIG, C.; KENKEL, K. M. Are rising powers consistent or ambiguous foreign policy actors? Brazil, humanitarian intervention and the 'graduation dilemma'. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 625-641, 2017.

HERZ, M. Cronologia de política externa e relaçoes internacionais. **Brasil, Perspectivas Internacionais**, v. 1, p. 13-16, 1984.

HERZ, M. O crescimento da área de relações internacionais no Brasil. **Contexto Internacional**, v. 24, n. 1, p. 7-40, 2002.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HERMANN, M.; HERMANN, C. Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, p. 361, 1989.

HERMANN, M. G. How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. **International Studies Review**, v. 3, n. 2, p. 47-81, 2001.

HILSMAN, ROGER. **The politics of policy making in defense and foreign affairs: conceptual models and bureaucratic politics**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1987.

HILL, CHRISTOPHER. **The changing politics of foreign policy**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave MacMillan, 2003.

HIRST, M. Emerging Brazil: the challenges of liberal peace and global governance. **Global Society**, v. 29, n. 3, p. 359-372, 2015.

HOFFMANN, S. An american social science: international relations. **Daedalus**, v. 106, p. 41-60, 1977.

HOLSTI, O. R. **The "operational code" as an approach to the analysis of belief systems**. Duke University, 1977.

HOPF, T. The promise of constructivism in international relations theory. **International Security**, v. 23, n. 1, p. 171-200, 1998.

HOPF, T. **Social construction of international politics: identities & foreign policies, Moscow, 1955 and 1999**. Cornell University Press, 2002.

HUDSON, V. M.; VORE, C. S. Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, v. 39, n. Supplement_2, p. 209-238, 1995.

HUDSON, V. M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations: foreign policy analysis. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2005.

HUDSON, V. M. **Foreign policy analysis**: classic and contemporary theory. Maryland: Rowman & Littlefield, 2007.

HURRELL, A. Power and the International System. **Security Dialogue**, v. 35, n. 2, p. 254-257, 2004.

IMBIRIBA, M. Democracia e política externa: o caso brasileiro. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 2, a. 1, p. 26-33, 1985.

INGRAM, H. M.; FIEDERLEIN, S. L. Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. **The Western Political Quarterly**, v. 41, n. 4, p. 725-745, 1988.

INOUE, C. Y. A.; VAZ, A. C. Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation? **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, n. 4, p. 507-534, 2012.

JACKSON, P. T. **The conduct of inquiry in international relations**: philosophy of science and its implications for the study of world politics. 1th ed. London; New York: Routledge, 2010.

JANIS, I. L. **Victims of groupthink**: a psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes. London: Houghton Mifflin, 1972.

JAGUARIBE, H. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios internacionales**, v. 12, n. 46, p. 91-130, 1979.

JERVIS, R. **Perception and misperception in international politics**. Princeton University Press, 1976.

JESUS, D. S. V. Da redução da incerteza estratégica à perpetuação da exclusão: a relevância dos fatores ideacionais na análise de política externa. **Contexto internacional**, v. 31, n. 3, p. 503, 2009.

KAARBO, J. Power politics in foreign policy: the influence of bureaucratic minorities. **European Journal of International Relations**, v. 4, n. 1, p. 67-97, 1998.

KAARBO, J. Foreign policy analysis in the Twenty-First Century: back to comparison, forward to identity and ideas. **International Studies Review**, v. 5, n. 2, p. 156-163, 2003.

KAHLER, M. Inventing international relations: international relations theory after 1945. **New Thinking in International Relations Theory**, p. 20-53, 1997.

KEGLEY, E. R. W. C. W. **American foreign policy**. St. Martin's Press, 1979.

KENKEL, K. M. South America's emerging power: Brazil as Peacekeeper. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 5, p. 644-661, 2010.

KEOHANE R. O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

KHALIL, S.; ALVES, V. C. Ideias e política externa: as relações do Brasil com o Terceiro Mundo durante o Governo Castelo Branco. **Contexto Internacional**, v. 36, n. 2, p. 683-708, 2014.

KIESSLING, C. K. Brazil, foreign policy and climate change (1992-2005). **Contexto Internacional**, v. 40, n. 2, p. 387-408, 2018.

KIRTON, J. Canada's G20 entrepreneurship. **International Journal**, v. 73, n. 4, p. 554-572, 2018.

KOTYASHKO, A.; FERREIRA-PEREIRA, L. C.; VIEIRA, A. V. G. Normative resistance to responsibility to protect in times of emerging multipolarity: the cases of Brazil and Russia. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 61, n. 1, 2018.

KUHN, T. S. **The structure of scientific revolutions**. Chicago: The University of Chicago Press, 1962.

LAKE, D. A. Theory is dead, long live theory: the end of the great debates and the rise of eclecticism in international relations. **European Journal of International Relations**, v. 19, n. 3, p. 567-587, 2013.

LAFER, C. Uma Interpretação do sistema das Relações Internacionais do Brasil. **Rev. Bras. Pol. Int.**, Rio de Janeiro, v. 39/40, n. 39/40, p. 81-100, 1967.

LAFER, C. O legado diplomático da viagem presidencial de Tancredo Neves. **Contexto Internacional**, v. 1, n. 2, p. 13-18, 1985.

LAFER, C. Novas dimensões da política externa brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 1, n. 3, 1987.

LAFER, C. Reflexões sobre a inserção do Brasil no contexto internacional. **Contexto Internacional**, v. 11, n. 1, p. 33, 1990.

LENTNER, H. H. Public policy and foreign policy: divergences, intersections, exchange. **Review of Policy Research**, v. 23, n. 1, p. 169-181, 2006.

LIMA, M. R. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. **Contexto Internacional**, v. 6, n. 12, p. 7-28, 1990.

LIMA, M. R. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto internacional**, v. 22, n. 2, p. 265, 2000.

LIMA, M. R.; MOURA, G. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 25, n. 3, p. 349-363, 1982.

LOBELL, S. E.; RIPSMAN, N. M.; TALIAFERRO, J. W. **Neoclassical realism, the state, and foreign policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

LOPES, D. B. Democratic foreign policy: oxymoron, chimera, or trend? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 80, p. 185-202, 2012.

LOPES, D. B.; FARIA, C. A. P. DE. When Foreign Policy Meets Social Demands in Latin America. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 11–53, 2016.

LOPES, D. B.; FARIA, C. A. P. DE; SANTOS, M. Foreign policy analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 59, n. 1, 2016.

LOPES, D. B.; VALENTE, M. S. A construção social dos princípios conformadores e das normas programáticas de política externa brasileira na Constituição Federal de 1988. **Dados**, v. 59, n. 4, p. 995-1054, 2016.

LOUREIRO, F. P.; GUIMARÃES, F. D. S.; SCHOR, A. Public opinion and foreign policy in João Goulart's Brazil (1961-1964): Coherence between national and foreign policy perceptions? **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 58, n. 2, p. 98-118, 2015.

MACIEL, G. Á. O Brasil e o GATT. **Contexto Internacional**, v. 3, n. 2, p. 81-91, 1986.

MARCONDES, D.; MAWDSLEY, E. South–South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 681-699, 2017.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 23-41, 2012.

MARTIN, L. L. **Democratic commitments: legislatures and international cooperation**. Princeton University Press, 2000.

MEDEIROS, S. E. Modelos de reputação internacional e paradigmas de política externa. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 435-453, 2011.

MERTON, R. K. **Social theory and social structure**. Free Press, 1968.

MEUNIER, I.; MEDEIROS, M. A. Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. **Dados**, v. 56, n. 3, p. 40, 2013.

MIELNICZUK, F. BRICS in the contemporary world: changing identities, converging interests. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 6, p. 1075-1090, 2013.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. The politics of Brazilian foreign policy and its analytical challenges. **Foreign Policy Analysis**, v. 13, n. 2, p. 278-296, 2017.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.; DE LIMA, M. R. S. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017a.

MILANI, C. R. S.; DA CONCEIÇÃO, F. C.; M'BUNDE, T. S. Brazil's international educational cooperation in African countries: a case of 'graduation dilemma'? **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 661-679, 2017b.

MILNER, H. **Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations**. Princeton University Press, 1997.

MIYAMOTO, S. O ensino das relações internacionais no Brasil: problemas e perspectivas. **Revista de Sociologia e Política**, n. 20, p. 103-114, 2003.

MORAVCSIK, A. Introduction: integrating international and domestic politics: a theoretical introduction. In: EVANS, P.; JACOBSON, H. K.; PUTNAM, R. D. (Eds.) **Double-Edged Diplomacy**: international bargaining and domestic politics. University of California Press. p. 3-42, 1993.

MORAVCSIK, A. Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. **International organization**, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.

MOURA, G; KRAMER, P.; e WROBEL, P. Os caminhos (difíceis) da autonomia: as relações Brasil-EUA. **Contexto Internacional**, jul./dez. 1985, p. 39-51. Rio de Janeiro: IRI PUC, 1985.

MOURÓN, F.; URDINEZ, F. A comparative analysis of Brazil's foreign policy drivers towards the USA: momment on Amorim Neto (2011). **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 2, p. 94–115, 2014.

MUPPIDI, H. **The politics of the global**. University of Minnesota Press, 2004.

NEACK, L.; HEY, J.; HANEY, P. the evolution of the study of foreign policy. In: NEACK, L.; HEY, J.; HANEY, P. **Foreign policy analysis**: continuity and change in its second generation. New Jersey: Prentice-Hall, capítulo 1, 1995.

NETO, O. A.; MALAMUD, A. What determines foreign policy in Latin America? Systemic *versus* domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 4, p. 1-27, 2015.

NEUMANN, I. B. **Uses of the other: "The East" in European Identity Formation**. Manchester: Manchester University Press, 1999.

OLIVEIRA, M. F. de; MORENO, F. V. Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC. **Dados**, v. 50, n. 1, p. 189-220, 2007.

ONUKI, J.; OLIVEIRA, A. J. DE. Eleições, política externa e integração regional. **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 145-155, 2006.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. **Política externa brasileira**: a política das práticas e as práticas da política. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

PINHEIRO, L.; REGINA SOARES DE LIMA, M. Between autonomy and dependency: the place of agency in Brazilian foreign policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, 2018.

PINHEIRO, L.; VEDOVELI, P. Caminhos cruzados: diplomatas e acadêmicos na construção do campo de estudos de política externa brasileira. **Revista Política Hoje**, v. 21, n. 1, 2012.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; FARIAS, R. DE S. Participation and Influence: democratization and the shaping of a public policy in Brazil. **Latin American Policy**, v. 7, n. 1, p. 106-125, 2016.

RAVENHILL, J. Entrepreneurial states: a conceptual overview. **International Journal**, v. 73, p. 501-517, 2018.

REGO, B. F. S.; FIGUEIRA, A. C. R. Business, government and foreign policy: brazilian construction firms abroad. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 1, 2017.

REYNOLDS, E.; DE OLIVEIRA, A. J. S. N.; ONUKI, J.; WINTERS, M. S. Attitudes toward consent-based and non-consent-based international law in a regional power context. **International Interactions**, v. 44, n. 4, p. 661-680, 2018.

RIBEIRO, P. F.; ONUKI, J. Unidade partidária e política externa na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 86, p. 125-143, 2014.

RIBEIRO, P. F.; PINHEIRO, F. Presidents, legislators, and foreign policy in Latin America. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 467-501, 2016.

RIKER, W. H. **The art of political manipulation**. Yale University Press, 1986.

RISSE-KAPPEN, T. Bringing transnational relations back. In: RISSE-KAPPEN, T. (Org.) **Non-State actors, domestic structures and international institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

RODRIGUES, P.; URDINEZ, F.; DE OLIVEIRA, A. Measuring international engagement: systemic and domestic factors in brazilian foreign policy from 1998 to 2014. **Foreign Policy Analysis**, v. 15, n. 3, p. 370-391, 2019.

ROSENAU, J. N. Pre-theories and theories of foreign policy. **Approaches to comparative and international politics**, v. 27, 1966.

ROSENAU, J. N. **Comparing foreign policies**: theories, findings, and methods. Halsted Press, 1974.

ROSENAU, J. N. Global changes and theoretical challenges: toward a post-international politics for the 1990s. In: CZEMPIEL, E.O.; ROSENAU, J. (Orgs.). **Global changes and theoretical challenges.** Approaches to world politics for the 1990s. Lexington, MA: Lexington Books, 1989.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, p. 99-147, 2007.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANCHEZ, M.; SILVA, E. C. G. DA; CARDOSO, E. L.; SPÉCIE, P. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 125-143, 2006.

SANTANA, H. R. P. Grupos de interesse e a política externa brasileira para a Alca. **Contexto internacional**, v. 23, n. 1, p. 167-196, 2001.

SANTOS, N. B. DOS; FONSECA, F. E. A pós-graduação em relações internacionais no Brasil. **Contexto Internacional**, v. 31, n. 2, p. 353-380, 2009.

SARAIVA, J. F. S. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 47, n. 2, p. 131-162, 2004.

SARAIVA, M. G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 53, n. spe, p. 151-168, 2010.

SARAIVA, M. G.; BRICEÑO RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 52, n. 1, p. 149-166, 2009.

SCHLEICHER, R. T.; PLATIAU, A. F. What is the relation between Brazilian Foreign Policy and the implementation of bilateral technical cooperation projects in African Countries? Lessons from a South-South cooperation project implemented by the Brazilian National School of Public Administration - ENAP (2009-2012). **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 60, n. 1, 2017.

SENNES, R. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internaciona**l, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 385-413, 1998.

SHAPIRO, S. P. Agency Theory. **Annual Review of Sociology**, v. 31, n. 1, p. 263-284, 2005.

SIL, R.; KATZENSTEIN, P. **Beyond paradigms**: analytic eclecticism in the study of world politics, 2010.

SILVA, A. E. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 41, n. 2, p. 139-158, 1998.

SMITH, S. Theories of foreign policy: an historical overview. **Review of International Studies**, v. 12, n. 1, p. 13-29, 1986.

SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (Orgs.). **Foreign policy**: theories, actors, cases. 2th ed. Oxford: Oxford University Press, USA, 2012.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. **Decision-making as an approach to the study of international politics**. Foreign Policy Analysis Project Series, n. 3. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1954.

SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 53, n. 1, p. 25-44, 2010.

SPOSITO, Í. B. Foreign policy change in Brazil: comparing Castelo Branco (1964-1967) and Fernando Collor (1990-1992). **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, p. 118-144, 2013.

SPROUT, H. H.; SPROUT, M. **Man-milieu relationship. Hypotheses in the context of international politics**. Center for International Studies, Princeton University, 1956.

STUENKEL, O. Identity and the concept of the West: the case of Brazil and India. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 54, n. 1, p. 178-195, 2011.

STUENKEL, O. Rising powers and the future of democracy promotion: the case of Brazil and India. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 2, p. 339-355, 2013.

THIES, C. **Role theory and foreign policy**. International Studies Association Compendium Project, 2009.

TICKNER, A. Seeing IR differently: notes from the Third World. **Millennium**, v. 32, n. 2, p. 295-324, 2003.

VERTZBERGER, Y. Y. The international environment and foreign military intervention: when and how much does it matter? Meeting of the American Political Science Association, September. **Anais**..., p. 2–5, 1993.

VIEIRA, M. A. M. C. Ideias e instituições: uma reflexão sobre a política externa brasileira do início da década de 90. **Contexto Internacional**, v. 23, n. 2, p. 245-293, 2001.

VIEIRA, M. A. Brazilian foreign policy in the context of global climate norms. **Foreign Policy Analysis**, v. 9, n. 4, p. 369-386, 2013.

VIEIRA, M. A.; ALDEN, C. India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South cooperation and the paradox of regional leadership. **Global Governance**, v. 17, n. 4, p. 507-528, 2011.

VIEIRA, M. A. (Re-)imagining the 'Self' of ontological security: the case of Brazil's ambivalent postcolonial subjectivity. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 46, n. 2, p. 142-164, 2018.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, 2006.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, T.; JÚNIOR, H. R. The impact of domestic politics and international changes on the brazilian perception of regional integration. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 1, p. 125-155, 2011.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. Brazilian foreign policy in the Cardoso Era: The search for autonomy through integration. **Latin American Perspectives**, v. 34, n. 5, p. 58-80, 2007.

VIGEVANI, T.; THOMAZ, L. F.; LEITE, L. A. B. Pós-graduação em relações internacionais no Brasil: Anotações sobre sua institucionalização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2016.

VILLA, R. D. Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, 2006.

VILLA, R. D., PIMENTA, M. C. B. S. Is International relations still an American social science discipline in Latin America? **Opinião Pública,** v. 23, n. 1, 2017.

VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 25-46, 2002.

WALKER, S. G. The evolution of operational code analysis. **Political Psychology**, v. 11, n. 2, p. 403-418, 1990.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WROBEL, P. S. A diplomacia nuclear brasileira: a não proliferação nuclear e o Tratado de Tlatelolco. **Contexto Internacional**, v. 15, n. 1, p. 27, 1993.

12. SENTIMENTOS PARTIDÁRIOS: TEMAS, CONTROVÉRSIAS E SUA RECEPÇÃO RECENTE NO BRASIL

Mário Fuks[1]
Julian Borba[2]

Introdução

Entre os temas mais clássicos na área do comportamento político, destaca-se o do partidarismo. Desde a década de 1940, os estudos sobre a decisão do voto consideram o vínculo dos eleitores ou de grupos sociais com os partidos como elemento-chave na explicação do voto. Além disso, como uma espécie de eixo de gravidade do campo comportamento político, a identificação partidária está presente nas mais diversas áreas, tais como estudos sobre socialização política (SEARS; VALENTINO, 1997), sobre participação política (ROSENSTONE; HANSEN, 1993; OPP; FINKEL, 1991; HEIDAR, 2006) e sobre persuasão política (MUTZ, 2006; HUCKFELDT; SPRAGUE, 1995).

1 Mario Fuks é professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), onde atua como diretor do Centro de Estudos do Comportamento Político (Cecomp). Atualmente, ele desenvolve pesquisas sobre antipartidarismo, tolerância política, polarização política e voto. Ele coordena, junto com o professor Ednaldo Ribeiro, a Área Temática de Comportamento Político da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

2 Julian Borba é Professor do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisador do CNPq. Tem desenvolvido pesquisas na área de comportamento político e opinião pública, através de estudos empíricos sobre participação política, decisão do voto, identificação partidária, entre outros temas.

Para ficar apenas na subárea "nativa", a identificação partidária organiza grande parte dos debates sobre comportamento eleitoral, desde aqueles sobre determinantes do voto até os que abordam a competência política do eleitor. Tudo começa com o livro *The American Voter*, ao propor algo que hoje parece mais como o "ovo de colombo", ao menos na realidade estadunidense: os eleitores têm vínculos afetivos estáveis com os partidos políticos e isso tem influência sobre a escolha eleitoral. Apesar das críticas que essa obra clássica sofreu ao longo dos anos, a identificação partidária permanece no centro das atenções dos estudiosos do comportamento eleitoral.

Desenvolvimentos mais recentes no estudo sobre o vínculo afetivo entre o eleitor e os partidos políticos promoveram uma substantiva expansão do tema, abrigando investigações sobre os mais variados sentimentos partidários, desde a indiferença ao sentimento negativo.

O objetivo desse capítulo é oferecer uma visão geral dessas teorias e suas aplicações recentes ao caso brasileiro. Embora a teoria psicossociológica em que se ancora a abordagem original do partidarismo não tenha sido explorada de forma sistemática pela literatura brasileira (possivelmente porque o fenômeno não é, historicamente, muito visível por aqui), a variável que o retrata (identificação partidária) é usada com frequência e tem provado ser importante para explicar o voto. Por outro lado, não se extraiu todas as consequências analíticas do modelo de Michigan, especialmente, aquele relacionado à uma concepção "forte" de identificação, como um fenômeno identitário. Além disso, nos estudos mais recentes, o debate sobre informação e sofisticação política parece ter recebido uma atenção muito particular na literatura nacional, que tomou como parâmetro um modelo de eleitor partidário idealizado (informado), mas que não está presente nos estudos de Michigan.

A literatura internacional

O debate sobre partidarismo

Dalton e Kingleman, organizadores do *Oxford Handbook of Political Behavior*, dedicam o livro a Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren Miller e Donald Stokes, "os fundadores do campo" (DALTON; KLINGEMANN 2007). Há aqui uma certa injustiça em relação à escola de Columbia e à da escolha racional. Ambas as escolas elaboraram modelos consistentes e influentes para explicar o comportamento político. Antes da escola de Michigan, modelos baseados na influência interpessoal e na racionalidade instrumental já marcavam presença nos estudos sobre comportamento eleitoral (LAZERSFELD et al., 1948; DOWNS, 1957).

Mas, ao considerar os autores do *The American Voter* os fundadores do campo, Dalton e Kingleman não somente atestam, em retrospectiva, o impacto único da obra (2007) como também o viés psicossociológico que tem prevalecido no campo, expresso na "descoberta" do vínculo afetivo do eleitor com um dos dois partidos políticos estadunidenses. Se a "colonização" da área do comportamento político pela psicologia (originalmente pela psicologia social e, posteriormente, pela cognitiva) já estava presente em outro estudo clássico sobre o comportamento eleitoral, o livro *The People's Choice* (1948), é com o *American Voter* que se cristaliza o tom atitudinal que vai predominar nesse campo de investigação.

Basicamente, a ideia é que, assim como no caso da religião ou do clube esportivo, a criança cresce num ambiente familiar que fomenta a sua identificação com um partido. Segundo essa concepção, a identificação partidária é, literalmente, constitutiva da identidade do indivíduo. Assim como ele é católico ou protestante, ele é, no contexto da sociedade estadunidense, democrata ou republicano (GREEN et al, 2002).

Isso está expresso na própria pergunta que, no *American National Election Studies* serve de medida para a identificação partidária: pergunta-se ao entrevistado se ele é democrata, republicano ou inde-

pendente[3]. Tradicionalmente, a pergunta, nos surveys brasileiros ("qual partido você simpatiza ou prefere?"), não capta a natureza identitária do vínculo entre eleitores e partidos, o que expressa a diferença dos dois contextos e, associado a isso, das duas literaturas[4].

Embora a identificação partidária possa servir como atalho informacional para diminuir os custos da informação no momento da escolha eleitoral (DOWNS, 1957, CAMPBELL et al., 1960), a sua natureza afetiva tem sido constantemente reiterada na literatura internacional sobre o tema. Assim, como na sua origem, essa literatura vai se apoiar nos avanços da psicologia social, tendo hoje como referência a teoria da identidade social (MASON, 2018; IYENGAR et al., 2012; KINDER; KALMOE, 2017; GREEN et al., 2002; LUPU, 2016; SAMUELS; ZUCCO, 2018; FREIRE et al. 2017).

Uma questão crucial da teoria do partidarismo é a estabilidade do fenômeno (CAMPBELL et al., 1960; GREEN et al., 2002; KINDER; KALMOE, 2017). Um dos principais e mais influentes achados do *The American Voter* foi exatamente a estabilidade da identificação partidária. Enquanto outras atitudes se revelaram voláteis, no extremo se constituindo como "nonatitudes", a identificação partidária revelou ser duradoura. Não por acaso, em um dos trechos mais citados do livro, Campbell e seu colaboradores afirmam que:

> Few factors are of greater importance for our national elections than the lasting attachment of tens of millions of Americans to one of the parties. These loyalties establish a basic division of electoral strength within which the completion of particular campaigns takes place … Most Americans have this sense of attachment with one party or the other. And for the individual who does, the strength and direction of party identification are facts of central importance in accounting for attitude and behavior (CAMPBELL et al., 1960, p. 121).

3 *First question: "Generally speaking, do you usually think of yourself as a Republican, a Democrat, an Independent, or what?". Measuring Party Identification: Second Question NES: "Would you call yourself a strong (Republican/Democrat) or a not very strong (Republican/Democrat)?". Third question NES: "Do you think of yourself as closer to the Republican party or to the Democratic party?" (NES - National Election Studies).*

4 Os efeitos do tipo de pergunta sobre os resultados das medidas de identificação partidária foram objeto de dois estudos recentes de Baker e Rennó (2019) e Cornejo (2019).

O que essa passagem deixa claro é que a identificação partidária tem consequências atitudinais e comportamentais. Isso significa que, se eu sei qual é o partido de um eleitor, eu posso prever, além do seu voto, outras atitudes, como, por exemplo, suas posições em relação a certas políticas públicas.

Um dos problemas apontados pela obra é que, como o vínculo afetivo com o partido precede, na vida do indivíduo, a formação das posições em relações aos assuntos públicos, ele tende a ajustar, a posterior, as suas posições àquelas defendidas por seu partido. Assim, uma das conclusões dramáticas, do ponto de vista normativo, do *The American Voter* é que os eleitores não escolhem os seus partidos por pensarem como eles, mas adaptam as suas posições àquelas defendidas pelos seus partidos. Conforme veremos mais adiante, parte considerável do debate brasileiro sobre comportamento eleitoral tem como foco os fundamentos cognitivos (ou, mais especificamente, a sua ausência) das atitudes dos eleitores. Curiosamente, esse debate não estabelece parâmetros comparativos e, assim, atribui singularidade ao déficit cognitivo do eleitor brasileiro.

Desalinhamento partidário[5]

Desde a década de 70 do século XX, começou a ser explorada a tese de que os laços entre eleitores e partidos não eram tão robustos como caracterizado nos estudos de Michigan. Esta avaliação tomava como parâmetro empírico o declínio do comparecimento eleitoral e nas taxas de identificação e militância partidária em várias democracias no mundo. Este fenômeno foi denominado de desalinhamento partidário.

As causas do desalinhamento são múltiplas, segundo a literatura. Alguns apontam para as mudanças nas próprias organizações partidárias e na sua relação com a sociedade civil. Nessa linha, os partidos de massa teriam se reestruturado nas últimas décadas, assumindo cada vez mais uma feição meramente "procedimental" e menos "representativa" (KATZ; MAIR, 1995; MAIR, 2003; WHITELEY, 2011). Outros autores relacionam o desalinhamento

5 Retomamos aqui alguns argumentos desenvolvidos em Borba (2018).

partidário ao processo de modernização, particularmente ao aumento dos níveis de escolarização e ao concomitante desenvolvimento dos meios de comunicação (INGLEHART; WELZEL, 2009). Por essa ótica, os cidadãos estariam cada vez mais "equipados" cognitivamente para estabelecer suas preferências e os meios de alcançá-las e, consequentemente, menos dependentes dos partidos para essa função (DALTON et al., 2003; DALTON, 2013).

Se há pouca divergência quanto ao diagnóstico do desalinhamento e sendo suas causas relativamente bem conhecidas, o mesmo não pode ser dito em relação às suas consequências para a democracia, objeto de intenso debate na literatura. Existem, pelo menos, duas grandes interpretações nesse sentido. Uma visão "pessimista" defende que o desalinhamento partidário estaria na raiz da diminuição das taxas de comparecimento eleitoral, na sua maior volatilidade e na emergência de políticos "outsiders", isto é, de políticos sem lastros partidários sólidos e, por isso mesmo, mais imprevisíveis e nocivos à estabilidade democrática (PUTNAM, 2002; MAIR, 2003). Em contrapartida, a visão "positiva" entende que a queda no comparecimento eleitoral é compensada pelo aumento da participação política não convencional e que o crescimento das atitudes de desconfiança em relação às instituições políticas teriam como motivação e consequência o seu aperfeiçoamento e não uma ameaça à democracia (NORRIS, 1999; INGLEHART; WELZEL, 2009; DALTON, 2013).

Esse debate motivou uma série de pesquisas mais recentes que tiveram como foco a elaboração de "perfis" ou "tipos" de eleitores, capazes de refletir empiricamente as condições propostas pelos teóricos do desalinhamento (ROSE e MCALLISTER, 1986; DALTON, 2013). Em geral, tais classificações diferenciam os eleitores entre aqueles com identificação partidária, e aqueles sem. Entre os últimos, haveria uma distinção entre, de um lado, aqueles que adotam uma postura de independência em relação aos partidos, mas são informados sobre política e participam dela (os independentes), e, de outro, aqueles que expressam atitudes de ceticismo, distanciamento e desprezo pelos partidos. Tal eleitor teria um conjunto de atitudes e comportamentos de alheamento da política, numa espécie de síndrome de desafeição democrática.

A pesquisa de Dassonneville e Hooghe (2016) buscou refinar esses conceitos e medidas por meio da distinção entre eleitores "indiferentes" e "eleitores alienados". O primeiro, sem manifestar preferência partidária, age como um "eleitor racional" que busca no "mercado partidário" as melhores opções para suas preferências naquele contexto. O eleitor alienado, por sua vez, afasta-se da arena política, não enxergando nela qualquer utilidade, desprezando os partidos políticos ou até mesmo o sistema político como um todo.

Os resultados empíricos do estudo de Dassonneville e Hooghe (2016) indicam que o fenômeno do desalinhamento partidário estaria relacionado com ambos os fenômenos, a indiferenciação e a alienação, sendo que entre os países da Europa Ocidental os efeitos da alienação seriam ainda mais expressivos do que os da indiferença, e confirmam parcialmente a tese mais pessimista a respeito do desalinhamento partidário. O declínio dos laços partidários é acompanhado não só pela indiferença aos partidos políticos, mas também, e sobretudo, pela maior alienação política, isto é, pela atitude de indiferença a todos os partidos e, no limite, ao sistema representativo como um todo. Uma vez que os alienados, ao contrário dos indiferentes, não apresentam atitudes de engajamento e adesão à democracia, o desalinhamento partidário seria um potencial problema para as democracias ocidentais.

Antipartidarismo

Já em 1960, o livro *The American Voter* (CAMPBELL et al., 1960) observava que, além da identificação partidária, existe também no eleitorado um partidarismo negativo. Além disso, um dos fundamentos dessa obra inaugural dos estudos sobre comportamento político (DALTON; KLINGEMANN, 2007) reside na teoria dos grupos de referência da psicologia social, a qual já acolhia a ideia de grupo de referência negativo, melhor desenvolvida, posteriormente, nos estudos baseados na teoria da identidade social (MAYER, 2017; IYENGAR et al., 2012; McGREGOR et al., 2015; MEDEIROS; NOËL, 2014; SAMUELS; ZUCCO, 2018; FREIRE et al., 2017).

No entanto, a repercussão dos resultados apresentados por Campbell e seus colaboradores (CAMPBELL et al., 1960), em especial, aqueles que apontam a identificação partidária como a atitude mais estável e de maior influência sobre comportamento eleitoral, acabou inibindo uma agenda de estudos voltada para o partidarismo negativo. Quando a literatura abordava sentimentos partidários negativos era para explicar diferentes padrões de comportamento entre os partidários em relação ao partido adversário (ALMOND; VERBA, 1989), se aproximando mais do tema da polarização entre eleitores partidários do que do antipartidarismo.

A universalidade da tese de que "a maioria dos norte-americanos têm vínculo afetivo com um partido" (CAMPBELL et al., 1960, p. 121) e que a identificação partidária é um dos fatos mais relevantes para a eleição só veio a sofrer abalo na década de 1980, quando se constatou o declínio dos partidos políticos junto ao eleitorado (WATTENBERG, 1984). Se, nos estudos sobre o declínio dos partidos, a questão central era o aumento da indiferença do eleitor, o subsequente debate sobre antipartidarismo colocou em foco a formação de atitudes negativas em relação a tais instituições.

Ao menos desde os meados da década de 1990, o conceito de antipartidarismo passou a ser estudado como fenômeno constitutivo da dinâmica política (POGUNTKE, 1996; POGUNTKE; SCARROW, 1996). Como resultado, nos últimos vinte anos, se consolidou, nos estudos sobre comportamento eleitoral, a visão de que os partidos não são apenas o eixo de atração dos eleitores, mas igualmente objeto de sua rejeição.

O debate sobre antipartidarismo se consolidou quando os seus efeitos ficaram mais salientes com a ascensão, na década de 1990, da "nova direita" na Europa (POGUNTKE, 1996). Os estudos dividem-se entre, de um lado, a abordagem culturalista, com foco em atitudes antissistema, suas causas e consequências (POGUNTKE, 1996; POGUNTKE; SCARROW, 1996; TORCAL et al., 2002) e, de outro, um desdobramento do estudo sobre partidarismo, mais especificamente o partidarismo negativo (MAYER, 2017; McGREGOR et al., 2015; MEDEIROS; NOËL, 2014; ABRAMOWITZ; WEBSTER, 2018).

A primeira abordagem considera o alvo do antipartidarismo o conjunto dos partidos, seja ele constituído apenas pelos partidos existentes ou pelos partidos em geral. Como consequência, o antipartidarismo, especialmente aquele que rejeita os partidos em qualquer circunstância, pode contribuir para a emergência do neopopulismo, para o declínio do apoio ao regime democrático e para padrões de comportamento antissistema (SCHEDLER, 1996; MUDDE, 1996), especialmente em contextos caracterizados pela fragilidade histórica dos partidos políticos, como é o caso dos países latino-americanos (YERBA, 1998).

Mas, quais são os atributos individuais associados ao antipartidarismo? Torcal e seus colaboradores (2002) mostram que, ao menos nos países do sul da Europa, as gerações mais novas, os menos escolarizados e os indivíduos com traços de desafeição política (TORCAL et al., 2002) têm atitudes mais negativas em relação a partidos, naquilo que denominam de antipartidarismo cultural. O argumento central dos autores é que o antipartidarismo cultural faz parte de uma síndrome mais ampla de apatia e desafeição política, conduzindo ao afastamento de amplos segmentos sociais da política.

Já a segunda abordagem presente no estudo sobre antipartidarismo se situa dentro do próprio âmbito dos estudos sobre partidarismo, colocando em foco a aversão ao partido que se opõe àquele que o individuo se identifica. O fundamento teórico aqui é a teoria da identidade social, segundo a qual a atitude negativa em relação ao grupo adversário é elemento constitutivo da própria identidade de grupo (McGREGOR et al., 2015). Ou seja, a identificação com um partido é complementada pela rejeição a partidos contra o qual ele compete.

Mais preocupados com o papel dos partidos na explicação do comportamento eleitoral do que com atitudes mais amplas em relação ao sistema político e suas consequências para o regime democrático, o conceito-chave desses estudos é o "partidarismo negativo". Não por acaso, estudos que seguem essa linha entendem que o alvo do partidarismo negativo é o partido em que o indivíduo nunca votaria (ROSE; MISHLER, 1998; MEDEIROS; NOËL, 2014; GARRY, 2007).

Quanto aos tipos de antipartidarismo, a literatura é escassa. São poucos os trabalhos que elaboram teorias e tipologias capazes de explicar a variedade do fenômeno. Como já observado, os estudos que seguem uma linha mais culturalista dividem os antipartidários entre os que rejeitam os partidos "realmente existentes" e aqueles que adotam uma atitude geral anti-partidos, de acordo com o qual os partidos são um mal em si.

Já na tradição de estudos sobre identificação partidária, o padrão é apenas opor dois tipos de partidarismo: o positivo e o negativo. Ou seja, não há, nesse campo, um esforço no sentido de distinguir tipos de antipartidarismo. Mesmo modelos que pretendem ultrapassar a tipologia binária, não fogem a essa dualidade. Rose e Mishler (1998), por exemplo, apresentam uma tipologia mais geral de partidarismo, segundo a qual o partidário negativo é o eleitor que não tem identidade partidária, mas que não votaria, em hipótese alguma, em um determinado partido. A diferença entre o partidário negativo e os eleitores partidários é que esses se identificam com um partido, podendo ou não ter identificação negativa com outro partido.

Até aqui, apresentamos uma síntese do debate internacional sobre partidarismo, onde vimos, num primeiro momento, as origens de tal teoria, especialmente os elementos identitários (e sua relação com padrões estáveis de comportamento político) presentes nela. Vimos ainda, que pelo menos desde a década de 1970, estudos apontam para a emergência do fenômeno do desalinhamento, ou seja, aqueles vínculos identificados no *The American Voter* estariam de algum modo sendo quebrados no contexto das democracias consolidadas. Instalou-se, então, um debate sobre as consequências de tal fenômeno para as democracias. Por fim, junto com a discussão sobre o desalinhamento e suas consequências, o fenômeno do antipartidarismo (e suas causas e consequências) tem sido uma nova frente nos estudos sobre o tema. Veremos na próxima seção, como tais discussões estão presentes (ou ausentes) no debate atual sobre partidarismo no Brasil. Ali, queremos explorar, sobretudo, as seguintes questões: quais são os principais temas debatidos na literatura sobre sentimentos partidários no Brasil, incluindo o partidarismo, o antipartidarismo e a polarização política? Quais são as posições dominantes nesses debates? E como elas se associam à literatura internacional?

O debate sobre partidarismo e antipartidarismo no Brasil

A grande narrativa que acompanha o debate sobre partidarismo no Brasil pós-democratização refere-se à natureza problemática do nosso sistema partidário e, consequentemente, do vínculo do eleitor com os partidos políticos. Seja devido à fragilidade dos partidos (CARREIRÃO; KINZO, 2004), ao grande número (RENNÓ, 2006) ou à tradição personalista (SAMUELS, 2006), a conclusão é a mesma: os partidos são pouco relevantes para os eleitores no Brasil.

As análises do primeiro período pós-democratização (SINGER, 2000; LAMOUNIE; MENEGUELO, 1996; KINZO, 1993) apresentavam uma visão pessimista quando à estruturação da identificação partidária no Brasil. A visão predominante era a do personalismo derivado da falta de confiança nos partidos e da ausência de um quadro partidário simplificador (bipartidário). Segundo essa direção, alguns autores (CASTRO, 1994) vão argumentar que a IP é circunstancial, forjada no processo eleitoral, posição, em parte, retomada por Batista (2017). Carreião e Kinzo (2004) testam essa hipótese e concluem que, "ainda que não se registrem altas taxas de preferência partidária, há um grau razoável de estabilidade dessas preferências, com variações que não são bruscas".

Um dos trabalhos centrais para a definição deste diagnóstico pessimista sobre o partidarismo no Brasil foi feito por Mainwaring (2001). Seus resultados empíricos (que incluíam dados até 1996) indicam um sistema partidário fracamente institucionalizado, marcado por uma histórica instabilidade, com elevada personalização, baixo enraizamento dos partidos no eleitorado e baixa legitimidade das instituições partidárias. Nessa mesma direção, Kinzo (2004), analisando dados até 2002, conclui:

> O cenário partidário aqui delineado – marcado por intensa fragmentação, fragilidade partidária, baixa inteligibilidade da disputa eleitoral e elevada volatilidade eleitoral – são evidências de que, ao longo desses dezoito anos de democracia, os avanços em direção à consolidação do sistema partidário foram bastante modestos (KINZO, 2004, p. 35).

Especialmente a partir dos anos 2000, porém, passou a predominar um diagnóstico bem mais positivo (PERES, 2005; BRAGA, 2006, 2010; FERREIRA, BATISTA; STABILE, 2008; TAROUCO, 2010; LIMONGI; CORTEZ, 2010; MELO e CÂMARA, 2012; CORTEZ, 2012; BRAGA; RIBEIRO; AMARAL, 2016). Alguns desses trabalhos sugerem que o sistema partidário brasileiro estava se institucionalizando cada vez mais, tendo como eixo a estrutura da competição partidária, a partir de 1994, em torno da disputa entre PT e PSDB nas eleições presidenciais. Esta literatura, porém, pouca ou nenhuma atenção deu à relação entre partidos e eleitores no país, especialmente nas dimensões destacadas por Mainwaring (2001), relativas ao seu enraizamento e legitimidade social.

Nas linhas que seguem, buscaremos explorar algumas das principais linhas do debate sobre partidarismo no Brasil, ocorridos da década de noventa até os dias atuais. Buscaremos, sobretudo, fazer a conexão com o debate internacional apresentado na primeira parte deste trabalho, explorando alguns trabalhos que consideramos centrais neste debate.

As bases sociais dos partidos

Um aspecto importante do debate sobre os partidos no eleitorado tem sido aquele relacionado às bases sociais dos partidos brasileiros e aos eleitores partidários no Brasil.

Carreirão e Kinzo (2004) identificam, até 2002, um maior número de eleitores com identificação partidária entre os grupos de escolaridade mais altas, especialmente entre os que se identificam com o PT. Já os trabalhos de Veiga (2011) e Gimenes et al. (2016) estudaram as mudanças de perfil do eleitor partidário no Brasil entre 2002 a 2010. Ambos constatam que em um curto período o perfil desses eleitores sofreu consideráveis alterações.

Veiga (2011) identificou que o eleitor partidário no ano de 2010 encontra-se mais escolarizado que em 2006, mais localizado no Norte, Centro Oeste e Nordeste e, em termos de posicionamento ideológico, mais próximo do centro-esquerda e centro-direita. Já o trabalho de Gimenes et al. (2016) apontou um processo de indife-

renciação entre eleitores partidários e não partidários no país, ao longo dos anos 2000. Escolaridade, por exemplo, se mostrou um preditor de partidarismo apenas em 2002. Entre as variáveis analisadas pelos autores, a única que se mostrou relevante durante todo o período foi gênero, permanecendo uma sobrerrepresentação masculina entre os eleitores partidários ao longo do período.

Ao longo de toda a década de 2000 até os dias atuais (2019), os petistas constituem, praticamente, metade dos eleitores partidários brasileiros. Nesse sentido, vários estudos se dedicaram a analisar as mudanças no perfil do eleitorado petista.

Um dos diferenciais do PT seria sua capacidade de penetração de informações junto ao eleitorado, o que teria contribuído para a condução do partido à Presidência, especialmente em 2002, quando a base petista era composta por indivíduos mais escolarizados (KINZO, 2004; VEIGA, 2011; SINGER, 2010, 2012; VENTURI, 2010; SAMUELS, 2008). Nesse sentido, no que se refere ao período entre 2002 e 2006, Veiga (2007, 2011), Samuels (2008), Singer (2012) e Venturi (2010) identificaram uma importante alteração na base do eleitorado petista por conta de sua escolaridade no ano de reeleição de Lula (RIBEIRO, 2003; SINGER, 2010; VENTURI, 2010). No entanto, Singer (2012) destaca que tal processo se iniciou antes mesmo das eleições de 2002, de modo que nos períodos subsequentes se deu uma expansão de sua popularização, em virtude das políticas sociais implementadas pelo Governo Federal no período, assim como da perda de simpatia da classe média pelo partido.

Teria isso ocorrido, como sugere Carreirão (2014), devido à diluição da "marca partidária"? Se, posteriormente, essa diluição foi acompanhada de condições favoráveis ao colapso partidário, (contexto de acentuada crise econômica e política), por que não ocorreu o esperado declínio abrupto do voto no PT (LUPU, 2017)? Essa questão merece ser explorada e aponta os limites de uma abordagem sobre o partidarismo que tenha como foco apenas aspectos econômicos e institucionais.

Por outro lado, já é hora de se perguntar se há uma consolidação da identificação partidária no Brasil, especificamente, do petismo. Converse (1969), no seu modelo de aprendizado social, estabeleceu

que a estabilidade da identificação partidária, no nível individual, ocorreria após duas gerações e meia de experiência eleitoral, tempo necessário para que a consolidação democrática se traduzisse em transmissão intergeracional efetiva do vínculo dos eleitores com os partidos. Será que, passados 30 anos de disputas eleitorais, tal fenômeno pode ser observado no Brasil? Certamente, já temos tempo o suficiente de experiência eleitoral, para que o petismo de alguns eleitores se explique pelo fato de o seu pai e/ou mãe serem petistas. Nesse sentido, podemos esperar que o mecanismo que explica o partidarismo no Brasil tenha se aproximado, em alguma medida, do modelo elaborado pelo *The American Voter*.

Apesar da "resiliência" do petismo, a eleição de 2018 também coloca, de forma mais saliente, na agenda da Ciência Política o tema do desalinhamento e, ainda mais, do realinhamento da relação dos eleitores com os partidos políticos. O flagrante fracasso eleitoral do PSDB e o sucesso, em todos os níveis, de partidos até então, de pouca tradição e expressão eleitoral anunciaria uma mudança significativa dos laços partidários dos eleitores?

Sistemas de crenças e ideologia

Um outro ponto a ser explorado na análise da literatura nacional é aquele sobre a relação entre sentimentos partidários, sistemas de crenças e ideologia. Nosso ponto de partida é que não são apenas os traços culturais e sociológicos que colocam em questão a aplicação, sem ajustes, do modelo de Michigan ao caso brasileiro. Temos de nos perguntar – e isso ainda não foi realizado de forma sistemática – até que ponto o modelo elaborado por Campbell e seus colaboradores é, como afirma o título, restrito à realidade estadunidense? A intensidade do afeto que os norte-americanos nutrem por um ou outro partido não seria um fenômeno típico de países com um sistema bipartidário? Como pensar esse modelo num país em que vige o multipartidarismo extremante fragmentado (BAKER et al., 2016), comprometendo a própria inteligibilidade da política e das disputas eleitorais (RENNÓ, 2016)?

No Brasil, um dos temas que mais que tem sido investigado e debatido no campo dos estudos sobre comportamento eleitoral é o da consistência ideológica dos eleitores. Diferentemente da literatura internacional, especialmente a dos EUA, aqui a pesquisa sobre ideologia não se desenvolve como subtema do partidarismo. Como já observado, o pano de fundo normativo do *The American Voter* é a crença de que o voto teria como fundamento um entendimento mais substantivo da política (KUKLINSKI; QUIRK, 2001), que, de forma resumida, é a competição entre partidos com programas políticos articulados por ideologias distintas. A má notícia divulgada pelo livro é que, apesar de existir, nos EUA, um sólido e durável vínculo entre eleitores e partidos políticos, essa ligação não tem base ideológica.

Verdade é que uma das questões de fundo da primeira geração de estudos eleitorais, no Brasil, é a congruência entre a identificação partidária e cognição, as quais assumem a forma de ideias vagas, tais como "situação x oposição" e "partidos dos pobres x partidos dos ricos" (REIS, 1978). Essa visão da competência política do *demos* se aproxima do estrato cognitivo intermediário na classificação da escola de Michigan, rotulada de *ideology by proxy*.

Essa seria a origem de uma tradição (REIS, 1978; CASTRO, 1994; BAQUERO, 2000) que vai elaborar a visão pessimista da consistência ideológica do eleitor brasileiro, sendo ele incapaz de pensar a política a partir da distinção entre direita e esquerda. O ponto de vista de Singer marca a posição contrária, a qual, embora isolada, será responsável por organizar o debate em torno da ideologia na literatura brasileira mais recente. Segundo o autor, embora a autolocalização no contínuo ideológico não esteja relacionada com o seu posicionamento em relação a *issues* específicos, ela é um importante atalho informacional para a tomada de decisão eleitoral. Sua contribuição para o debate é singular, desempenhando aqui o mesmo papel que a escola da escolha racional, mediante o conceito de heurística, havia ocupado no debate norte-americano, apresentando uma visão alternativa ao do elitismo de Michigan (LUPIA, 2006).

Mas, o desenvolvimento da pesquisa sobre a ideologia, no Brasil, seguiu rumos próprios, independente do partidarismo. Isso, por um lado, mostra uma certa independência intelectual dos es-

tudiosos sobre comportamento eleitoral no Brasil, mas, por outro, indica também um certo isolamento. Certamente, como introdutor do debate mais recente sobre ideologia no Brasil, Singer (2000) fez um esforço para situar e ancorar a sua teoria na tradição de estudos sobre ideologia. De saída, o autor identificou a presença de uma visão mais exigente, segundo a qual o sistema de crenças do público não é ideologicamente estruturado em lugar nenhum do mundo, e uma visão menos exigente, que atribuiu alguma competência política ao eleitor médio.

Vários estudos criticaram o uso da autolocalização ideológica como medida de ideologia de Singer (REIS, 2000; OLIVEIRA; TURGEON, 2015), pois ela não estaria associada às posições previstas em relação a *issues*, ou no melhor dos casos, isso só ocorreria numa parcela muito pequena do eleitorado (CARREIRÃO, 2002). O que os autores não consideram é a possibilidade de que o problema não esteja na medida, mas no eleitorado brasileiro, que não se alinha ideologicamente de acordo com os critérios clássicos de esquerda e direita. É isso que mostrou Singer quando observou que o eleitorado brasileiro não se divide em relação à questão da igualdade ou mesmo do papel do Estado na economia. Por outro lado, a desvantagem do modelo de Singer é que, ao tentar resgatar a racionalidade do eleitor, mostrando que ele não se comporta de forma errática, o autor acaba nivelando, cognitivamente, todos os eleitores, o que empobrece o modelo e a sua capacidade explicativa.

Os resultados das pesquisas sobre a ideologia no eleitorado brasileiro não só reiteram a relativa homogeneidade em geral das posições daqueles que se situam em pontos distintos da escala ideológica (diversos) como também não encontra diferença significativa entre as posições dos petistas e antipetistas (PAIVA et al., 2016; RIBEIRO et al., 2016).

Um caminho interessante de pesquisa seria a análise do impacto da recente polarização política do país sobre as clivagens ideológicas no eleitorado. Aparentemente, como já observava Singer (2000), mais do que a igualdade e o papel do Estado, a "ordem" é um valor que divide a esquerda e a direita no Brasil. O tipo de pesquisa iniciado por Thiago Moreira da Silva (2019), propondo novas medidas e

um conceito multidimensional de ideologia, a partir das tendências recentes na literatura internacional, é promissor.

Trazer o debate internacional sobre polarização partidária, com sua dimensão afetiva e ideológica, pode ser útil para, além de testarmos se há um aumento da coesão ideológica do brasileiro, avançarmos no entendimento dos fenômenos atuais e sua expressão na opinião pública.

Para retomar o elo com a literatura norte-americana, seria interessante analisar a consistência ideológica dos eleitores partidários. Como a maioria dos norte-americanos são partidários, a descoberta do *The American Voter* foi a de que os eleitores têm partidos, mas não um sistema de crenças coeso. Será que isso também vale para a minoria dos eleitores brasileiros que são partidários. Tal questão, apesar de presente em alguns estudos (BAQUERO, 2002) ainda necessita de um aprofundamento empírico mais substantivo.

Uma hipótese a ser testada é se inconsistência ideológica dos eleitores seria ainda mais acentuada no Brasil, devido a algumas condições institucionais, tais como a ausência da polarização bipartidária, em que as elites políticas mandam mensagens mais claras para o eleitor e a presença de um grande número de partidos e que não se diferenciam claramente um do outro. Nesse contexto, como esperar que mesmos os mais sofisticados encontrem pistas para organizar o seu sistema de crenças?

Desalinhamento partidário

O debate sobre as consequências do desalinhamento partidário sobre as antigas democracias também tem sido mobilizado para o estudo das relações entre partidos e eleitores no Brasil. Algumas questões centrais parecem mobilizar a discussão: uma primeira é quanto à pertinência sobre abordar a temática do realinhamento no âmbito de um sistema partidário que nunca esteve alinhado (GIMENES, 2015). Havendo desalinhamento, quais as expressões deste fenômeno? Um eleitor crítico aos partidos, mas conectado ao sistema político em busca daqueles que melhor atendam aos seus interesses, ou um eleitor apartidário e apático, distante do mundo político e cético quanto ao seu funcionamento?

Quanto à primeira questão, em que pese o caráter pouco estruturado do sistema partidário brasileiro, desde o início do processo de redemocratização, uma parcela minoritária, porém não inexpressiva da população manifestou identificação ou preferência por algum partido político. Desde 1989, a taxa de partidarismo oscilou próxima a 40% entre os brasileiros. A partir de 2013, no entanto, houve expressivo declínio da identificação partidária, sendo que em 2015 a medida atingiu o menor percentual na série histórica de dados do Datafolha: 28 pontos percentuais. Ainda que a identificação tenha retornado a 31% em 2016 (GIMENES et al., 2016), permanece bem abaixo dos percentuais registrados nos anos anteriores, indicando, assim, um primeiro indício de desalinhamento partidário no país.

Sobre as expressões do fenômeno do desalinhamento, o estudo de Borba et al. (2018) indica que, num cenário como o brasileiro, de incerteza e fragilidade das instituições sociais, econômicas e político-partidárias, o enfraquecimento dos laços partidários está mais ligado à alienação política do que à autonomia dos eleitores, própria de eleitores independentes e abertos às diferentes propostas partidárias, tal qual descrito por Dalton (2013). Por outro lado, estudos direcionados ao teste empírico da hipótese do novo eleitor apartidário (DALTON, 2013), encontraram evidências confirmatórias dela, apesar de sua aplicação a uma parcela muito diminuta do eleitorado (GIMENES, 2015, BORBA et al., 2016).

Muitas questões permanecem em aberto no debate sobre a teoria do desalinhamento e sua aplicabilidade ao caso brasileiro. Uma delas é quanto aos efeitos das crises política e econômica do Brasil sobre o eleitorado, especialmente sobre os indicadores de desalinhamento aqui analisados.

Antipartidarismo

Se o partidarismo tem sido estudado desde a década de 1970, os sentimentos partidários negativos só passaram a ser objeto de atenção dos pesquisadores brasileiros nos últimos 15 anos. O tema do partidarismo negativo ganha força a partir de diversos estudos realizados por Carreirão (2007a; 2007b; 2008), Ribeiro et al. (2011;

2016), Neves (2012), Zucco e Samuels (2015). Em síntese, tais estudos apontam os sentimentos negativos dos brasileiros em relação aos partidos políticos como atitudes tão importantes como os sentimentos positivos, especialmente na estruturação do voto.

Por outro lado, assim como no caso do partidarismo, tais sentimentos teriam pouca relação com as posições dos eleitores em relação a *issues*, como, por exemplo, o papel do Estado na economia, e atitudes políticas, tal como a adesão à democracia. No entanto, alguns estudos, apesar de confirmarem o padrão homogêneo dominante entre as posições e atitudes políticas dos partidários e antipartidários, apontam a existência de diferenças estatisticamente significativas entre petistas e antipetistas em relação a políticas de ação afirmativa (ZUCCO; SAMUELS, 2015) e em relação ao apoio ao regime democrático, à tolerância política e à desejabilidade da mudança social (SAMUELS; ZUCCO, 2018).

Trabalhos posteriores focados no debate sobre polarização corroboram o diagnóstico acima de que seriam poucas as diferenças entre antipetistas e psdbistas (BORGES; VIDIGAL, 2018), tanto na ideologia como nas suas bases sociais. Seguindo esse raciocínio, o fundamento da polarização política no Brasil seria, basicamente, de natureza afetiva (FREIRE et al., 2017).

Ao enquadrar o partidarismo negativo brasileiro no âmbito da literatura internacional sobre antipartidarismo, Samuels e Zucco (2018) concluem que o PT monopoliza os sentimentos partidários dos eleitores no Brasil, tanto os positivos como os negativos. Para os autores, antipartidarismo no Brasil é praticamente sinônimo de antipetismo. Evidências disso são que, em 2014, "40% dos eleitores eram petistas ou antipetista" e "três quartos dos partidários negativos eram antipetistas" (SAMUELS; ZUCCO, 2018).

Será que, de fato, o antipartidarismo, no Brasil, é sinônimo de antipetismo? Fuks et al. (2018), seguindo a direção apontada pelo estudo de Paiva et al. (2016), argumentam que a rejeição a outros partidos, no Brasil, atingiu um patamar que nos obriga a incluí-la em qualquer análise mais cuidadosa sobre os sentimentos partidários dos brasileiros. Ao investigar o voto em Bolsonaro, em 2018, Fuks et al. (2019) encontram evidências robustas tanto do efeito o anti-

petismo, como do antipartidarismo mais amplo, caracterizado pela rejeição aos principais partidos políticos brasileiros.

Fuks et al. (2018) identificam uma lacuna importante nos estudos sobre antipartidarismo: eles ainda não examinaram de forma sistemática e empiricamente orientada a distinção entre os diversos tipos de antipartidarismo, em função da sua abrangência e intensidade.

Os resultados do estudo revelam que os antipartidários mais extremistas (aqueles que são intolerantes em relação aos partidos) têm atitudes mais negativas em relação à democracia e suas instituições e apoiam menos princípios democráticos, especificamente o direito de minorias concorrerem a cargos políticos e o direto à participação em manifestações. Esses resultados sugerem que o antipartidarismo de natureza sistêmica pode se constituir na base atitudinal favorável à recepção de projetos políticos não democráticos.

Considerações finais

O conceito de identificação partidária foi uma das mais importantes descobertas dos estudos sobre comportamento político, como bem definido por Dalton (2013). Os desenvolvimentos em torno dele, permitiram o avanço significativo na explicação dos padrões de formação das atitudes e do comportamento político do eleitorado, especialmente, nas democracias avançadas.

O caso brasileiro, mesmo sendo um caso típico de subdesenvolvimento partidário (MAINWARING, 2001), pelo menos desde a década de 1970, estudos de comportamento político têm feito uso sistemático de tal conceito, especialmente aplicados ao campo da decisão do voto e da sofisticação política do eleitorado.

Ao longo do presente texto, tivemos a oportunidade de apresentar as linhas gerais do debate sobre IP na literatura internacional e algumas de suas aplicações ao caso brasileiro. Para cada um dos temas, mencionamos os estudos centrais, os ganhos empíricos e analíticos, e questões em aberto.

O presente texto foi escrito em um momento em que o sistema partidário brasileiro passa por uma profunda crise e reestruturação. Alguns autores falam, inclusive, que tal sistema teria implodido em

2018. Os sinais disso teriam sido o fim da polarização PT/PSDB nas eleições presidenciais, com a vitória de um candidato antissistema, completamente descolado dos partidos centrais no sistema. O impacto da crise que iniciou em 2013 e permanece ainda hoje, ainda é incalculável, especialmente quando se analisa o sistema partidário.

Acreditamos que revisitar o conhecimento acumulado sobre a relação entre partidos e eleitores no Brasil, seus limites e ganhos analíticos, seja mais do que um exercício intelectual retrospectivo e contribua para encontrarmos caminhos que possibilitem explicar o atual estado da relação entre eleitores e partidos no Brasil. É esta que esperamos tenha sido a principal contribuição do presente trabalho.

Referências

ABRAMOWITZ, A. I.; WEBSTER, S. W. Negative partisanship: why americans dislike parties but behave like rabid partisans. **Political Psychology**, 39, p. 119-135, 2018.

ALMOND, G. A.; VERBA, S. **The civic culture:** political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press, 1989.

BAKER, A. et al. The dynamics of partisan identification when party brands change: the case of the workers party in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 78, n. 1, p. 197-213, 2010.

BAKER, A.; RENNÓ, L. Nonpartisans as false negatives: the mismeasurement of party identification in public opinion surveys. **The Journal of Politics**, v. 81, n. 3, 2019.

BALBACHEVSKY, E. Identidade partidária e instituições políticas no Brasil. **Lua Nova**, n. 26. p. 133-165, 1992.

BAQUERO, M. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, 2000.

BAQUERO, M. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: PERISSIONOTTO, R.; FUKS, M. (Org.). **Democracia:** teoria e prática. Rio de Janeiro/Curitiba: Relume Dumará/ Fundação Araucária, p. 105-139, 2002.

BATISTA-PEREIRA, F. A estabilidade e efetividade da preferência partidária no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 13, v. 1, p. 213-244, 2014.

BORBA, J. et al. Bases sociais, atitudinais e comportamentais do apartidarismo brasileiro. **Novos Estudos Cebrap**, n. 101, p. 27-55, 2015.

BORBA, J. et al. Indiferenciação e alienação partidária no Brasil. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 27, p. 105-137. Available from: http://www.scielo.br/scielo. php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522018000300105&lng=en&nrm=iso>. access on 05 Sept. 2019. http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220182704, 2018.

BORGES, A.; VIDIGAL, R. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 1, p. 53-89, Apr. 2018. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762018000100053&lng=en&nrm=iso. Access on: 05 Sept. 2019.

BRAGA, M. S.; PIMENTEL JUNIOR, J. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 271-303, 2011.

BRAGA, M. S. **O processo partidário-eleitoral brasileiro.** Padrões de competição política (1982-2002). São Paulo: Associação Editorial Humanitas/Fapesp, 2006.

BRAGA, M. S. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, n. 4, p. 43-72, 2010.

BRAGA, M. S.; PIMENTEL Jr. J. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? **Opinião Pública**, v. 17, n. 2, p. 271-303, 2011.

BRAGA, M. S. et al. El sistema de partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización (1982-2014). In: FREIDENBERG (Ed.). **Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015)**. Tomo 2 – Cono Sur y Países Andinos. México: Universidad Autónoma de México, 2016.

CAMPBELL, A. et al. **The american voter.** New York; London: John Wiley, 1960.

CARREIRÃO, Y. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, v. 14, p. 255-295, 2014.

CARREIRÃO, Y. Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros. **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 319-351, 2008.

CARREIRAO, Y. Identificação ideológica e voto para presidente. **Opinião Pública**, v. 8, n. 1, p. 54-79, May 2002 . Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762002000100004&lng=en&nrm=iso>. Access on: 05 Sept. 2019.

CARREIRÃO, Y.; KINZO, M. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002). **Dados**, v. 47, n. 1, p. 131-168, 2004.

CARRERAS, M. et al. Refining the theory of partisan alignments: evidence from Latin America. **Party Politics**, jul. 2013. p. 1-15. Disponível em: http://ppq.sagepub.com/content/early/2013/07/11/1354068813491538.full.pdf+html. Acesso: em 13 dez. 2014.

CASTRO, M. M. **Determinantes do comportamento eleitoral:** a centralidade da sofisticação política. 1994. 293 f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

CLARKE, H. D.; STEWART, M. C. The decline of parties in the minds of citizens. **Annual Reviews Political Science**, v. 1, p. 357-378, 1998.

CONVERSE, P. Of time and partisan stability. **Comparative Political Studies**, n. 2, p. 139-171, 1969.

CONVERSE, P. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, D. A. (Org.). **Ideology and discontent.** New York: The Free, 1964.

CORNEJO, R. C. Partisanship and question wording effects. Experimental evidence from Latin America. **Public Opinion Quarterly**, v. 83, n. 1, 2019.

CORTEZ, R. **O sistema partidário eleitoral à luz da coordenação eleitoral:** a relação entre o pleito presidencial e estadual no Brasil (1989-2010). In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 36, Águas de Lindóia, SP. **Anais**... Águas de Lindóia, SP: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2012.

DALTON, R. J. **The apartisan American:** dealignment and changing electoral politics. Washington DC: CQ Press, 2013.

DALTON, R. J. The decline of party identifications. In: DALTON, R. J.; WATTENBERG, M. P. **Parties without partisans**: political change in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University, 2002.

DALTON, R. J. et al. **Political parties and democratic linkage**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

DALTON, R. J. et al. Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas. **Revista Análise Social**, v. 38, n. 167, p. 295-320, 2003.

DALTON, R.; WATTENBERG, M. (Eds.). **Parties without partisans:** Political change in advanced industrialized democracies. Oxford: Oxford University, 2001.

DALTON, R.; KLINGEMANN, H. D. **The Oxford Handbook of Political Behavior.** Oxford University Press: New York, 2007.

DANTAS, H. **Coligações em eleições majoritárias municipais:** a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004. São Paulo. Tese de doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2007.

DASSONNEVILLE, R.; HOOGHE, M. Indifference and alienation: diverging dimensions of electoral dealignment in Europe. **Acta Politica**, n. 52. p. 1-23, 2016.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy.** New York: Harper & Row, 1957.

FERREIRA, D. P.; BATISTA, C. M.; STABILE, M. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional (1982-2006). **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 432-453, 2008.

FREIRE, A. et al. "Seu Petralha! Seu Coxinha!" Measuring affective polarization in Brazil. Trabalho apresentado no 41º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2017. **Anais**..., 2017.

FUKS, M. et al. Polarização, antipartidarismo e tolerância política no Brasil. 40º Encontro Anual da Anpocs. São Paulo, Anpocs, 2018. **Anais**..., 2018.

FUKS, M. et al. Do antipetismo ao antipartidarismo generalizado: a força da rejeição aos partidos no voto em Bolsonaro em 2018. Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs. São Paulo: Anpocs, 2019. **Anais**..., 2018.

GARRY, J. Making 'party identification' more versatile: operationalizing the concept for the multiparty setting. **Electoral Studies**, n. 26, p. 346-358, 2007.

GIMENES, E. R. **A relação dos eleitores com partidos políticos em novas democracias:** partidarismo na América Latina. 2015. 240 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

GIMENES, E. R. et al. Partidarismo no Brasil: Análise longitudinal dos condicionantes da identificação partidária (2002-2014). **Debates**, v. 10, n. 2, p. 121-148, 2016.

GREEN, D. **Partisan hearts and minds:** political parties and the social identities of voters. New Haven: Yale University Press, 2002.

HEIDAR, K. Party membership and participation. In: KATZ, R. S.; CROTTY, W. **Handbook of party politics.** Londres: SAGE. p. 301-315, 2006.

HUCKFELDT, R.; SPRAGUE, J. **Citizens, politics, and social communication**: information and influence in an election campaign. New York: Cambridge University Press, 1995.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernização, mudança cultural e democracia**: a sequência do desenvolvimento humano. São Paulo: Francis, 2009.

IYENGAR, S. et al. Affect, not ideology: a social identity perspective on polarization. **Public Opinion Quarterly**, v. 76, n. 3, p. 405-431, 2012.

KATZ, R.; MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy. The emergency of the cartel party. **Party Politics**, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

KINDER, D. R. Politics and the life cycle. **Science**, v. 312, n. 5782. p. 1905-1908, 2006.

KINDER, D.; KALMOE, N. **Neither Liberal nor Conservative:** ideological innocence in the american public. University of Chicago Press, 2017.

KINZO, M. D. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 23-41, 2004.

KLINGEMANN, H. D.; WATTENBERG, M. Decaying versus developing party systems: a comparison of party images in the United States and West Germany. **British Journal of Political Science**, v. 22, n. 2, p. 131-149, 1992.

KUKLINSKI, J.; QUIRK, P. Conceptual foundations of citizen competence. **Political Behavior**, v. 23, n. 3, 2001.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. **Partidos políticos e consolidação democrática.** O caso brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LAZARSFELD, P. F. et al. **The People's Choice:** how the voter makes up his mind in a presidential campaign. New York: Columbia University Press, 1948.

LIMONGI, F.; CORTEZ, R. As eleições de 2010 e o quadro partidário. São Paulo, **Novos Estudos Cebrap**, n. 88, p. 21-37, 2010.

LIMONGI, F.; VASSELAI, F. **Coordenando candidaturas:** coligações e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras. Belo Horizonte: Paper apresentado no 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2016. **Anais**..., 2016.

LUPIA, A. **How elitism undermines the study of voter competence**. MPRA Paper n. 349. Disponível em: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/349/, 2006.

LUPU, N. **Party brands in crisis:** partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America. New York: Cambridge University, 2016.

MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias:** o caso do Brasil. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV, 2001.

MAINWARING, S.; TORCAL, M. Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization. In: KATZ, R.; CROTTY, W. (ed.) **Handbook of Political Parties**. London: Sage, 2006.

MAINWARING, S.; TORCAL, M. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, 2005.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. (Org.). **Building Democratic Institutions:** party systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, S.; ZOCO, E. Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias. **América Latina Hoy**, v. 46, p. 147-171, 2007.

MAIR, P. Os partidos políticos e a democracia. **Análise Social**, v. 38, n. 167, p. 277-293, 2003.

MAIR, P. Comparación de los sistemas de partidos. In: BÉRTOA, F.; SCHERLIS, G. **Partidos, sistemas de partidos y democracia.** La obra essencial de Peter Mair. Buenos Aires: Eudeba, 2017.

MAIR, P. **Party system change:** approaches and interpretations. Oxford: Oxford University Press, 1997.

MAIR, P. Os partidos políticos e a democracia. **Revista Análise Social**, v. 38, n. 167, p. 277-293, 2003.

MASON, L. **Uncivil agreement:** how politics became our identity. Chicago: University of Chicago Press, 2018.

MAYER, S. How negative partisanship affects voting behavior in Europe. Evidence from an analysis of 17 European multi-party systems with proportional voting. **Research and Politics**, v. 4, n. 1, p. 1-7, 2017.

MCGREGOR, M. et al. Negative Partisanship in a Multi-party System: The Case of Canada. Journal of Elections. **Public Opinion and Parties**, v. 25, n. 3, p. 300-316, 2015.

MEDEIROS, M.; NÖEL, A. The forgotten side of partisanship: negative party identification in four Anglo-American democracies. **Comparative Political Studies**, v. 47, n. 7, p. 1.022-1.046, 2014.

MELO, C. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Rev. Bras. de Ciên. Pol.**, n. 4, 2010. p. 13-41.

MELO, C. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, C. R.; ALCÁNTARA SÁEZ, M. (Orgs.). **A democracia brasileira:** balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2007. p. 267-302.

MENEGUELLO, R. Electoral behavior in Brazil: the 1994 presidential election. **International Social Science Journal**, n. 146, 1995.

MOISÉS, J. A.; CARNEIRO, G. P. Sobre o enraizamento dos partidos políticos na sociedade brasileira. **Interesse Nacional**, n. 28. Disponível em: http://interessenacional.com.br/2015/01/08/sobre-o-enraizamento-dos-partidos-politicos-na-sociedade-brasileira, 2015.

MUDDE, C. The paradox of the anti-party party: insights from the extreme right. **Party Politics**, v. 2, n. 2, p. 265-276, 1996.

MUTZ, D. C. **Hearing the other side:** deliberative versus participatory democracy. New York: Cambridge University Press, 2006.

NEVES, L. **Preferência partidária na perspectiva do eleitorado brasileiro:** mudanças e perpetuidades após as eleições presidenciais de 2002. Monografia em Ciência Política. Brasília: UnB, 2012.

NICOLAU, J. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014). **Journal of Democracy**, v. 6, n. 1, p. 90-113, 2017.

NORRIS, P. **Critical citizens:** global support for democratic governance. Oxford: Oxford University, 1999.

OLIVEIRA, C.; TURGEON, M. Ideologia e comportamento político no eleitorado brasileiro. **Opinião Pública**, v. 21, n. 3, p. 574-600, 2015.

OPP, K. D.; FINKEL, S. E. Party identification and participation in collective political action. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 02, p. 339-371, 1999.

PAIVA, D.; et al. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. **Opinião Pública**, v. 13, n. 2, p. 388-408, 2007.

PAIVA, D. et al. O eleitor antipetista: partidarismo e avaliação retrospectiva. **Revista Opinião Pública**, v. 22, n. 3, p. 638-674, 2016.

PEREIRA, F. B. A estabilidade e a efetividade da preferência partidária no Brasil. **Rev. Bras. de Ciên. Pol.**, n. 13, p. 213-244, 2014.

PERES, P. S. **Sistema partidário e dinâmica democrática no Brasil.** São Paulo. Tese de doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2005.

POGUNTKE, T.; SCARROW, S. The politics of anti-party sentiment: introduction. **European Journal of Political Research**, v. 29, 1996, p. 257-262.

PUTNAM, R. **Solo en la bolera.** Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2002.

REIS, F. W. Razão do eleitor. Resenha de Esquerda e direita no eleitorado brasileiro, de André Singer (São Paulo, EDUSP, 2000). **Jornal de Resenhas** (Folha de São Paulo), São Paulo, 9 set. 2000.

REIS, F. W. **Os partidos e o regime**: a lógica do processo eleitoral brasileiro. São Paulo: Símbolo, 1978.

REIS, F. W.; CASTRO, M. M. Regiões, classe e ideologia no processo eleitoral brasileiro. **Lua Nova**, São Paulo, n. 26, p. 81-131, 1992.

RENNÓ, L. R. O dilema do rico: número de candidatos, identificação partidária e accountability nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados. In: SOARES, G.A.D.; RENNÓ, L. (Orgs.). **Reforma política:** lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 47-68, 2006.

RIBEIRO, E. et al. Sentimentos partidários e atitudes políticas entre os brasileiros **Revista Opinião Pública**, v. 17, n. 2, p. 333-368, 2011.

RIBEIRO, E. et al. Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes. **Opinião Pública**, v. 22, n. 3, 2016. p. 603-637.

ROSE, R.; MACKIE, T. Do parties persit or fail? The big trade-off facing organizations. In: LAWSON, K.; MERKL, P. (Ed.). **When parties fail.** Princeton: Princeton University Press, 1998.

ROSE, R.; McALLISTER, I. **Voters begin to choose.** Beverly Hills, CA: Sage, 1986.

ROSE, R; MISHLER, W. Negative and positive party identification in post-communist countries. **Electoral Studies**, v. 17, n. 2, p. 217-234, 1998.

ROSENSTONE, S. J.; HANSEN, J. M. **Mobilization, participation, and democracy in America.** New York, Longmann, 1993.

SAMUELS, D.; ZUCCO JUNIOR, C. The power of partisanship in Brazil: evidence from survey experiments. **American Journal of Political Science**, n. 58, 2014. p. 212–225.

SAMUELS, D.; ZUCCO JUNIOR, C. **Partisans, Antipartisans, and Nonpartisans:** Voting Behavior in Brazil. Cambridge University Press, 2018.

SAMUELS, D. Sources of Mass Partisanship in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 48, n. 2, p. 1-27, 2006.

SAMUELS, D. A evolução do petismo (2002-2008). **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 302-318, 2008.

SCHEDLER, A. Anti-political-establishment parties. **Party Politics**, v. 2, n. 3, p. 291-312, 1996.

SEARS, D.; VALENTINO, N. Politics matters: political events as catalysts for preadult socialization. **The American Political Science Review**, v. 91, n. 1, p. 45-65, 1997.

SILVA, T. M. Nem tão "Flamengo": questões de posição e o voto no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 27, n. 69, e005, 2019. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782019000100202&lng=en& nrm=iso. Access on: 05 Sept. 2019.

SINGER, A. **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

SPECK, B.; BALBACHEVSKY, E. Identificação partidária e voto. As diferenças entre petistas e peessedebistas. **Opinião Pública,** v. 22, n. 3, p. 569-602, 2016.

SPECK, B.; BRAGA, M. S. S.; COSTA, V. Estudo exploratório sobre filiação e identificação partidária no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, p. 125-148, 2015.

TAROUCO, G. Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006). **Rev. Bras. de Ciên. Pol.**, n. 4, p. 169-186, 2010.

TORCAL, M. et al. Anti-party sentiments in Southern Europe. In: GUNTHER, R.; MONTERO, J. **Political parties:** old concepts and new challenges. Oxford: Oxford University Press, 2002.

VAN BIEZEN, I. et al. Going, going,... gone? The decline of party membership in contemporary Europe. **European Journal of Political Research**, n. 51, 2012. p. 24-56.

VEIGA, L. F. Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 340-365, 2007.

VEIGA, L. F. O partidarismo no Brasil (2002/2010). **Opinião Pública**, v. 17, n. 2, p. 400-425, 2011.

WATTENBERG, M. P. **The decline of American political parties, 1952-1996.** Cambridge: Harvard University, 1984.

WATTENBERG, M. P. **The rise of candidate-centered politics (presidential elections of the 1980's)**. Cambridge: Harvard University, 1991.

WEINSCHENK, A. C. Revisiting the political theory of party identification. Political Behavior, v. 32, n. 4, p. 473-494, 2010.

WITHELEY, P. Is the party over? The decline of party activism and membership across the Democratic World. **Party Politics**, v. 17, n. 21, 2011.

YEBRA, C. Sentimentos antipartidistas em el conosur: une studio exploratorio. **América Latina Hoy**, v. 18, p. 99-112, 1998.

ZUCCO, C. Esquerda, direita e governo. In: POWER, T.; ZUCCO Jr. C. (Org.). **O congresso por ele mesmo.** Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ZUCCO, C. Estabilidad sin raíces: institucionalización de sistemas de partidos en Brasil. In: TORCAL, M. (Ed.). **Los problemas de la institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina.** Madrid, Espanha/Buenos Aires, Argentina: Anthropos/Siglo XXI. Disponível em: www.fgv.br/professor/cesar.zucco/files/Capitulo%20 4-StabilityWithoutRoots.pdf>. Acesso em: 23 out. 2014.

ZUCCO, C.; SAMUELS, D. Crafting mass partisanship at the grass roots, from the top down. **British Journal of Political Science**, v. 45, n. 4, p. 755-775, 2015.

ZUCCO, C.; SAMUELS, D. **Partisans, anti-partisansand voting behavior in Brazil**. 2015. (Work in progress). Disponível em: http://www.fgv.br/professor/cesar.zucco/. Acesso em: 23. out. 2016.

13. INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NO BRASIL: DE CASO A TEORIA

Magna Inácio[1]
Marta Mendes da Rocha[2]

Introdução

Nos últimos trinta anos, o estudo das instituições políticas emergiu como uma das principais áreas da Ciência Política no Brasil, sendo a relação executivo-legislativo o eixo organizador dessa vasta produção. Os já clássicos estudos sobre a especificidade do presidencialismo, reconfigurado na última transição democrática, deram os contornos do marco analítico da política brasileira, jogando luz sobre traços institucionais e atores políticos específicos (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2000).

Uma noção genuína, "presidencialismo de coalizão", cimentou a convergência dessas análises em relação ao arranjo institucional brasileiro, ainda que sob óticas distintas, e orientou um produtivo processamento de teorias institucionalistas para dar conta deste "caso". O foco nessa prática, estruturalmente induzida, potencializou a construção de uma agenda pluritemática que permitiu avanços consideráveis no estudo da dinâmica entre os Poderes, da formação e gestão de gabinetes presidenciais, da organização interna do Legislativo, dos partidos legislativos e da produção legal no país.

---

1 Doutora em Ciência Política pela UFMG. Professora do Departamento de Ciência Política e pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos da UFMG

2 Doutora em Ciência Política pela UFMG. Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL/PPGCSO/UFJF).

Focada nos incentivos e constrangimentos institucionais, essa linha de estudos identificou nas mudanças endógenas das preferências políticas um mecanismo-chave dos resultados que frustraram os prognósticos pessimistas acerca do sistema político brasileiro. Seguindo a agenda institucionalista de construção de modelos no nível micro do comportamento político (SHEPSLE; WEINGAST, 1995; KREHBIEL, 1992), esses estudos alargaram a compreensão da macropolítica no Brasil, apoiada em extensa pesquisa empírica.

A agenda recente, no entanto, tem apontado para hiatos na conexão entre os níveis micro e macro da política que requerem trazer para o campo analítico um conjunto de *second-order strategies* dos atores políticos até então pouco exploradas. O foco nessas estratégias tem contribuído para emergir no campo analítico uma diversidade maior de atores e instituições cujas interações moldam essa macropolítica e nos ajudam a entender a variação de seus resultados.

O objetivo deste capítulo é, portanto, mapear a produção recente sobre as instituições políticas no Brasil que teve na relação executivo-legislativo a sua base propulsora e mostrar como o estudo do caso brasileiro contribuiu para a renovação no âmbito das teorias sobre o funcionamento do presidencialismo e a lógica de formação de coalizões em diferentes contextos institucionais e políticos.

Indo além de um country-study: o estudo das instituições políticas no Brasil

A tríade de temas, transição democrática-governabilidade-presidencialismo de coalizão, marcou, indubitavelmente, o campo de estudos sobre as instituições políticas no Brasil. Enquanto os dois primeiros foram basilares da agenda sobre presidencialismo comparado, o terceiro demarcou a genuína contribuição teórica derivada da análise do caso brasileiro. As origens desse campo remontam ao debate acerca das escolhas institucionais implicadas na reconstitucionalização da ordem política, nuançado por embates políticos e desafios analíticos[3]. Na ocasião, as questões centrais giravam em torno

3 Limongi et. al. (2016), recuperam a interconexão entre a dimensão política e analítica na formação deste campo de estudos.

de compreender os limites do arranjo político brasileiro, em relação aos traços institucionais remanescentes, e as potencialidades do seu redesenho pós-constitucional para processar, de forma estável, os conflitos em uma sociedade plural marcada por fortes desigualdades.

Nesta seção discutimos as teorias e as abordagens que informaram a construção desse campo de estudos. Teorias positivas sobre as instituições, fortemente orientadas para a construção de proposições testáveis, catalisaram o interesse no estudo de casos particulares. Essas se revelaram particularmente atrativas no contexto de consideráveis mudanças institucionais, passíveis de serem abordadas, ainda que tangencialmente, pela lógica de quase-experimentos[4]. Para apreender a fragmentação política e a instabilidade política, a trajetória da análise deslocou-se dos atributos do presidencialismo para a dinâmica da relação executivo-legislativo.

Como já amplamente discutido, o ponto de partida desse deslocamento foi o amplo debate sobre o presidencialismo suscitado pelas teses do cientista político espanhol Juan Linz (1990). Segundo o autor, nesse sistema de separação de poderes – no qual Executivo e Legislativo possuem origens separadas e sobrevivência independente (eleições separadas com mandato fixo) – a capacidade de realizar mudanças no *status quo* supõe uma cooperação pouco provável quando maiorias políticas diferentes controlam esses Poderes. Devido a esses atributos, o presidencialismo caracteriza-se, segundo Linz, pela ausência de incentivos à cooperação entre os Poderes e à construção de coalizões, tendendo a converter disputas políticas em conflitos institucionais.

O caso brasileiro tornou-se naturalmente paradigmático na discussão desses alegados efeitos. O arranjo institucional, indutor de fragmentação política e de governos minoritários, mostrou-se um referente empírico profícuo para aqueles que buscaram apontar os *confounders* no diagnóstico Linziano e produzir hipóteses rivais. A guinada institucionalista no debate sobre o presidencialismo latino-americano teve como ponto de partida as macroinstituições, como

4 Nesse cenário de mudanças institucionais, a atenção não recaiu sobre teorias da escolha institucional, mas sim na exploração dos efeitos das instituições ou equilíbrios estruturalmente induzidos.

o sistema de governo, visto por Linz como variável-chave para a instabilidade do regime democrático. Revisões subsequentes agregaram complexidade a esse debate, ampliando o campo analítico a partir dos efeitos gerados pelos sistemas eleitorais e partidários (MAINWARING, 1993a; 1993b; TSEBELIS, 1997). Os efeitos das regras eleitorais, do multipartidarismo, do federalismo e do bicameralismo, combinados ao presidencialismo, tornaram-se o foco das investigações que tinham como problema central compreender os efeitos que a dispersão excessiva da autoridade política poderia causar sobre a estabilidade do regime e outros atributos importantes de uma democracia. Mais uma vez, a matriz radical de dispersão de poder, vista sob a ótica dessas macroinstituições, fez do Brasil um caso excepcional.

Dois trabalhos seminais sinalizam o *turning point* da análise do sistema político brasileiro em direção às microinstituições indutoras da sua dinâmica. De um lado, os trabalhos de Lamounier (1984, 1989) sintetizaram o diagnóstico acerca da disfuncionalidade do sistema brasileiro e a agenda de reformas necessárias para superá-la, ambos apoiados em argumentos institucionalistas acerca dos efeitos das regras de competição eleitoral e de formação de governos. Reiterando o argumento linziano, Lamounier colocou em perspectiva a análise institucionalista dos resultados políticos a partir dos atores e pontos de vetos emergentes, uma das matrizes que marcou a produção subsequente sobre o arranjo político brasileiro. De outro lado, Abranches (1989) contribuiu decididamente para reorientar o debate sobre o "dilema institucional" no Brasil a partir do foco na relação executivo-legislativo. Sem considerá-lo necessariamente disfuncional, mas ressaltando seus custos políticos elevados, Abranches singularizou o arranjo brasileiro como de "presidencialismo de coalizão", situando nos componentes societários e institucionais desse arranjo as fontes dos problemas de barganha e agência política e os vetores potenciais de instabilidade. Problemas relacionados à formação de coalizões de governo e de distribuição de poderes de agenda e de veto entre os atores institucionais e políticos reorientaram as agendas de pesquisa e seu diálogo com a produção internacional. Com isso, abriu-se caminho para uma excepcional produção em que o caso deu lugar a teorias.

O problema sob a ótica dos *veto players*

Os incentivos para a dispersão da autoridade e para a multiplicação dos chamados *veto players* também adviriam da operação das regras eleitorais. Segundo Ames (2001), os incentivos decorrentes do sistema proporcional de lista aberta seriam responsáveis pela fraqueza dos partidos, seja na arena eleitoral, seja na arena parlamentar. Os partidos seriam incapazes de exercer controle sobre seus membros e de estruturar de forma consistente e duradoura as preferências dos eleitores[5]. O resultado seriam campanhas fortemente personalizadas nas quais candidatos de um mesmo partido competem entre si, investem na reputação pessoal em detrimento dos programas e rótulos partidários e, uma vez eleitos, comportam-se de forma individualista e indisciplinada[6]. Segundo Ames, portanto, o sistema eleitoral – ao lado do presidencialismo e do federalismo – seria responsável pela multiplicação dos atores com poder de veto e pela dispersão da autoridade política com consequências danosas sobre a governabilidade. A incapacidade dos presidentes para fazerem avançar as reformas estruturais e para solucionar problemas como pobreza, corrupção, desigualdade social e a má qualidade dos serviços públicos seriam evidências a favor de seu diagnóstico.

A organização federativa figurava como outro traço problemático do ponto de vista da governabilidade. Desde o já citado artigo de Abranches, publicado em 1989, o federalismo era apontado como um dos traços institucionais que elevariam os custos para a formação de maiorias de apoio ao Executivo. Isso porque, segundo o autor, ele seria responsável por inserir, ao lado do elemento partidário, um elemento regional na formação das coalizões de governo. Em outras palavras, o federalismo, ao permitir a expressão institucional dos interesses regionais, seria mais um elemento a multiplicar os atores com poder de veto no sistema brasileiro. Nesta interpretação, entendia-se

5 Uma análise mais detalhada dos efeitos do sistema eleitoral e das características do sistema partidário brasileiro – abordando a dimensão organizacional dos partidos, seu papel no recrutamento de candidatos, seus vínculos com o eleitorado, entre outros aspectos – pode ser encontrada nos Capítulos 2 e 12 desta coletânea.

6 Diagnóstico semelhante sobre o sistema partidário brasileiro era oferecido por Mainwaring (2001).

que a Constituição de 1988 havia assegurado significativo poder aos governos subnacionais. O Congresso Nacional era visto como uma arena para a manifestação de interesses regionais e locais, o que era proporcionado, em parte, pelo sistema eleitoral com coincidência entre os distritos e os estados para a eleição dos deputados federais. Além disso, argumentava-se que os recursos controlados pelos governadores lhes assegurariam grande poder de influência sobre as bancadas estaduais, às expensas dos partidos (ABRÚCIO, 1998).

Dessa forma, para alguns analistas, a política nacional seguiria uma lógica estadual segundo a qual a lealdade às bases eleitorais locais prevaleceria sobre as preocupações nacionais e partidárias no comportamento dos parlamentares. Nesta interpretação, destacava-se a dificuldade enfrentada pelo governo central para implementar legislação que pudesse atingir direta ou indiretamente os interesses dos estados e dos municípios ou que impusesse altos custos aos governos subnacionais (SAMUELS, 2000; SAMUELS; MAINWARING, 2004).

Ocorre que, a despeito dos prognósticos pessimistas e ao contrário do que se supunha e se alardeava, o arranjo institucional brasileiro não parecia tão disfuncional. O impedimento do primeiro presidente eleito pelo voto direto após a transição para a democracia não resultou, como se poderia esperar, na desestabilização do regime e na abertura de um quadro de imprevisibilidade. Os acontecimentos que sucederam o evento, ao contrário, sugeriam que as instituições consolidadas em 1988 poderiam prover as condições necessárias para a governabilidade. Se as principais apostas eram na falência do regime e esta era explicada a partir de variáveis institucionais, as explicações para o "sucesso" passaram a se orientar, também, e sobretudo, pela dimensão das regras. A questão central passa a ser, portanto, a de explicar por que, a despeito de todas as expectativas ao contrário, o sistema mostrava-se funcional para a produção de decisões.

Uma das respostas para essa funcionalidade surgiu de uma mudança em relação ao foco da análise e às estratégias metodológicas. Até então, as principais proposições sobre o funcionamento do sistema político brasileiro decorriam da consideração dos traços macro do arranjo institucional – presidencialismo, federalismo, representação proporcional e multipartidarismo – e de um exercício dedutivo

a respeito dos incentivos, dos tipos de interação e dos resultados prováveis de sua operação.

A partir de meados dos anos 1990, com os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1995, 1995a, 1999), observa-se uma nítida mudança de foco e estratégia analítica: as microinstituições, que remetiam à distribuição constitucional de prerrogativas entre Executivo e Legislativo e às variáveis internas ao Poder Legislativo, ganham relevo. É neste contexto que despontam, gradualmente, os estudos que tomavam como objeto de estudo – seja como variáveis independentes, seja como resultados a serem explicados – a estrutura e a organização legislativa, o sistema de comissões, a atuação das lideranças partidárias, a dinâmica e o perfil da produção legislativa, etc. A mudança de foco da dimensão macro para a micro também se justificava pelas novas prerrogativas constitucionais atribuídas ao Poder Executivo que despontavam como principais diferenças em relação ao arranjo praticado na República de 1946.

Os poderes de agenda como chave de explicação para a cooperação sob o presidencialismo

O Brasil, como caso, foi crucial para a terceira geração de estudos sobre o presidencialismo, que buscou identificar os mecanismos indutores de equilíbrios ou escolhas sociais estabilizadoras do jogo político num ambiente institucional visto, até então, como propenso à paralisia e aos vetos mútuos. Informada por teorias positivas acerca dos equilíbrios institucionalmente induzidos, a produção sobre o caso brasileiro adensou esse debate ao explorar as variações na distribuição desses poderes entre os órgãos do Estado e o papel pivotal do Executivo no processo decisório. A agenda sobre o presidencialismo de coalizão abriu um vetor analítico empiricamente sofisticado para converter o caso em teoria.

De forma interessante, o debate acerca do presidencialismo de coalizão, como expressão desse equilíbrio institucional, centrou-se nos problemas de coordenação e de delegação entre os Poderes, mas apreendidos na arena congressual. A delegação de poderes aos líderes

partidários ocupou posição central nas teses focadas na solução dos problemas de ação coletiva dos partidos legislativos e seus impactos na coordenação interpartidária das coalizões majoritárias de governo.

Um dos marcos dessa nova agenda, os trabalhos de Figueiredo e Limongi, destacaram as bases partidárias da cooperação entre Executivo e Legislativo, engendradas pela distribuição de poderes de agenda e veto asseguradas aos líderes partidários e ao presidente. Eles mostraram que, ao contrário do que se supunha, os presidentes brasileiros tinham grande sucesso na implementação de sua agenda e dominavam a produção legislativa. Os parlamentares se comportavam de forma disciplinada (seguindo, na grande maioria dos casos, a orientação das lideranças) e previsível. Mais que isso, o comportamento dos parlamentares nas votações permitia posicionar os partidos coerentemente em um *continuum* ideológico (1999, p. 75).

Num diálogo crítico com as teses centradas nos atores com poder de veto[7], Figueiredo e Limongi argumentaram pela centralidade dos poderes de agenda delegados ao Executivo na conformação do processo decisório numa direção que, no mínimo, reduz o valor estratégico dos poderes de veto[8]. O Congresso não teria, portanto, uma agenda institucional de veto à agenda do Executivo (1999, p. 9); ao contrário, os ganhos da cooperação entre poderes seriam demonstrados pelo voto disciplinado das coalizões de governo, visto como "a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais" (1999, p. 23).

Essas análises colocaram em foco as implicações de uma cadeia de delegação de poderes de agenda mais ampla do que inicialmente destacada pelos modelos formais, em geral, centrados na arena congressual. Destacando o caráter racional e condicional da delegação de poderes ao Executivo (CAREY; SHUGART, 1998; HUBER,

7 Nesse momento, um dos principais proponentes, Tsebelis (1997), buscava demonstrar como diferentes traços e combinações institucionais impactavam o número de *veto players* em um sistema e, como, combinado com variáveis posicionais, os diferentes arranjos impactavam a capacidade de os agentes políticos realizarem mudanças no *status quo*.

8 No caso brasileiro, enfatizava-se os poderes e recursos assegurados ao presidente pela Constituição de 1988 – iniciativa exclusiva em certas áreas de políticas, veto total e parcial, emitir decretos com força de lei, monopólio orçamentário – e que alteraram drasticamente o equilíbrio entre os poderes em relação, por exemplo, à experiência da República de 1946 (SANTOS, 1997; 2003).

1996), Figueiredo e Limongi buscaram demonstrar como os presidentes brasileiros mobilizaram tais poderes para forjar e proteger maiorias parlamentares dos custos decisórios, por exemplo, por meio do poder de decreto via medidas provisórias.

O redirecionamento do debate, dos efeitos da multiplicação dos *veto players* para a dimensão do *agenda setting* foi fundamental para uma contribuição original dos estudos institucionalistas no Brasil. A nova geração de estudos se esforçou em argumentar que as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo não deveriam ser, necessariamente, pensadas na chave do conflito, equiparando-se separação de poderes a conflito entre os poderes. Como afirma Limongi (2006), até então as relações entre os Poder Executivo e o Legislativo eram pensadas "a partir de uma perspectiva vertical, assumindo-se que estes poderes têm vontades divergentes e, em última instância, inconciliáveis" (p. 241). Com efeito, diversos estudos mostravam que determinadas regras e procedimentos decisórios poderiam produzir incentivos à cooperação entre os poderes (SHUGART; CAREY, 1992; CAREY; SHUGART 1998), remetendo, novamente, à dimensão da formação da agenda. Segundo Limongi et. al. (2016) o questionamento de que a relação entre os poderes não era necessariamente conflitiva teria se convertido, então, na "base da contribuição original da ciência política nacional à literatura comparada" (s.p.). Dessa forma, ao enfatizar os elementos que incentivavam a integração e a cooperação entre os poderes, diluíam-se as rígidas fronteiras que separavam o presidencialsimo e o parlamentarismo.

O foco nos poderes de agenda também permitiu problematizar as teses sobre o efeito da organização federativa sobre a governabilidade. Uma interpretação alternativa à proposta por Abrúcio e Samuels que salientavam o peso dos interesses regionais no processo decisório em nível nacional foi oferecida por Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009), Arretche e Rodden, (2004) e Arretche (2012), entre outros. Novamente o argumento central foi o de que a despeito dos traços do arranjo institucional brasileiro que multiplicam os pontos de veto, outros mecanismos institucionais que remetem ao poder de agenda do presidente e dos líderes partidários minimizavam os efeitos centrípetos daquelas regras. A análise do com-

portamento dos deputados em decisões que impunham perdas aos governos subnacionais e reduziam a autonomia dos estados não indicava que as lealdades locais e regionais prevaleciam sobre as orientações dos partidos nacionais ou sobre as preferências do presidente (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

Os estudos de Arretche sobre o federalismo brasileiro e seu impacto sobre a formulação e a implementação de políticas públicas também problematizam a tese de que as instituições federativas instituídas pela Constituição de 1988 implicariam em um governo central fraco com consequentes problemas de eficiência e efetividade. O argumento da autora é o de que estados federativos variam no que se refere à distribuição de competências ou autoridade jurisdicional sobre políticas e no "modo como as instituições federativas interagem com as demais instituições do sistema político" (2012, p. 14). Analisando decisões em torno de propostas legislativas que afetavam os interesses das unidades constituintes, a autora conclui que prevaleceu a orientação partidária e a posição dos parlamentares em relação ao governo no lugar de interesses particularistas liderados pelos governadores. Dessa forma, Arretche chama a atenção para os mecanismos institucionais que "permitem aos governos centrais obter a cooperação dos governos subnacionais para realizar políticas de interesse comum", mecanismos que não estão necessariamente associados a estados federativos ou unitários (2012, p. 28). Segundo a autora, a variedade de federalismo adotada no Brasil o aproximaria das federações centralizadas europeias. Se, de um lado, os governos subnacionais possuem importante participação nos gastos e atuação na execução de políticas públicas centrais para os cidadãos, por outro, o governo central conta com recursos institucionais para coordenar as ações dos governos subnacionais e influenciar a agenda e as políticas das unidades constituintes.

Como sabemos, as teses sobre a preponderância do Executivo dominaram a agenda sobre o presidencialismo de coalizão no caso do Brasil e, apesar da centralidade dada ao presidente, concentraram-se nos problemas de delegação configurados na arena congressual. Presidente e líderes partidários foram destacados como atores pivotais na superação desses problemas que, num contexto de go-

verno de coalizão, referem-se a dilemas de coordenação fortemente imbricados nos níveis intra e interpartidários. Assim, essa preponderância, no caso brasileiro, resultava de uma variante mais complexa de cartel legislativo[9] dado que, de um lado, decorre da capacidade do presidente em "controlar a agenda – o *timing* e o conteúdo – dos trabalhos legislativos" (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 11), mas também de regras de organização internas do Legislativo, que regulavam a distribuição de direitos e recursos parlamentares e centralizavam o processo decisório em torno dos líderes partidários.

Os estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo, ainda nos anos 1990, marcaram a produção acadêmica no campo das instituições políticas, dando origem a um rico debate sobre as variáveis e mecanismos que concorriam para a produção da governabilidade. Tal perspectiva abriu uma ampla avenida de estudos que identificaram, em boa medida como explicações concorrentes, diferentes soluções institucionais para os problemas de coordenação e de delegação na arena congressual sob a lógica do presidencialismo de coalizão.

Uma geração profícua de pesquisas acerca dos efeitos dos poderes de agenda reservados ao presidente e aos líderes partidários destacou diferentes mecanismos para lidar, do lado da oferta, com as expectativas de ganhos da cooperação: a centralização decisória em torno da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes. De forma geral, tais estudos apontaram a alocação de "property rights", decorrente dessa estrutura centralizada, como base do poder de agenda dos líderes partidários e do governo e a consequente cartelização do processo legislativo: controle do acesso a cargos e do fluxo das proposições legislativas (pedido de urgência), resultando no esvaziamento das comissões parlamentares e na dominância do plenário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Diversas análises detalharam a operação e os efeitos dessas microinstituições, incluindo a consolidação de partidos legislativos como centro gravitacional da competição política (NICOLAU, 2000; SANTOS, 2003; MELO, 2004; MELO E CÂMARA, 2012; LIMONGI; GUARNIERI, 2014).

9 O conceito de cartel legislativo se refere ao controle de recursos parlamentares e dos cargos estratégicos dentro da estrutura de autoridade da Assembleia pelo partido ou pela coalizão majoritária, de forma a assegurar o poder de agenda e veto da agenda e processos legislativos.

Estudos mais recentes, no entanto, têm explorado as complexidades das redes de delegação intra e interpartidárias, assim como entre governo e oposições, com foco em problemas informacionais (SANTOS; ALMEIDA, 2011) e de coordenação (HIROI; RENNÓ, 2014; INÁCIO; RESENDE, 2015) entre mandantes e agentes e nas mudanças institucionais impulsionadas por eles (ALMEIDA, 2018).

Problemas relativos ao lado da demanda ou ganhos de cooperação por parte dos legisladores motivaram estudos focados na lógica distributiva subjacente ao presidencialismo de coalizão. Os trabalhos de Pereira e Mueller (2002, 2003) e Pereira e Rennó (2003; 2007) enfatizaram o poder orçamentário do Executivo como variável central para formar e manter as maiorias no Legislativo. Segundo os autores, além da cessão de cargos no gabinete, orientada partidariamente, o Executivo se valeria da liberação estratégica de emendas orçamentárias para parlamentares individuais. Dessa forma, contemplariam as motivações básicas dos legisladores em levar recursos concentrados para as suas bases eleitorais. Em seus estudos, os autores analisam o processo de elaboração do orçamento no Brasil e mostram que a despeito do poder de agenda do Executivo – por meio do conjunto de regras e procedimentos que regulam o processo – os legisladores são capazes de propor e aprovar um grande número de emendas ao orçamento anual. Para os autores, essa dinâmica revela uma estratégia do Executivo que "abre mão de usar os recursos institucionais e as informações de que dispõe para impedir a modificação do seu projeto" e "incentiva a apresentação de emendas" (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 295), de modo a se utilizar, posteriormente, de sua execução "como instrumento de controle dos membros de sua coalizão nas votações no Congresso" (Idem, p. 271).

Enfatizando os poderes de agenda do Executivo – com foco no processo orçamentário – os autores acrescentam um elemento à explicação de Figueiredo e Limongi, destacando as estratégias *ad hoc* utilizadas pelo presidente como instrumentos de barganha para manter o apoio de uma maioria no Congresso[10]. A decisão sobre a

10 O estudo de Pereira e Mueller (2002) se insere nos debates sobre o impacto de diferentes arranjos institucionais, em termos de dispersão da autoridade política, número de partidos e formato do gabinete sobre o *déficit* orçamentário.

execução das emendas parlamentares funcionaria como forma de recompensas para os parlamentares leais, punição para os opositores e, mais importante, teriam impacto efetivo sobre as chances de reeleição dos deputados (PEREIRA; RENNÓ, 2003; 2007). Para os autores, portanto, um dos componentes decisivos para explicar o sucesso e a dominância legislativa do Executivo e sua capacidade de obter cooperação do Congresso seria o processo de execução das emendas individuais e coletivas dos deputados (PEREIRA; RENNÓ, 2007, p. 671)[11]. Salientam, portanto, os impactos das políticas distributivas do presidente, pela via orçamentária, para forjar e coordenar maiorias legislativas (PEREIRA; MULLER, 2002; ALSTON; MULLER, 2005; PEREIRA; RENNÓ, 2007) e na mobilização dos atores subnacionais (SAMUELS, 2003). Em trabalho mais recente, Baião, Couto e Jucá (2018) também salientaram a importância das emendas individuais como moeda de troca na relação entre os poderes, lançando luzes sobre a coordenação partidária envolvendo ministros, líderes partidários, parlamentares e prefeitos.

Ainda sob a ótica da demanda, estudos sobre *lobbying* têm colocado em perspectiva as redes de influência forjadas por grupos de interesses no Legislativo e Executivo, a partir dos incentivos institucionais e oportunidades disponíveis nessas arenas para a intermediação de interesses particularistas e setoriais (MANCUSO, 2004; SANTOS, 2011; SANTOS et al, 2015; SANTOS et al, 2017). Com foco no financiamento de campanhas e no comportamento parlamentar, essas pesquisas têm alargado, analiticamente, o campo de estudo das conexões entre as arenas eleitoral e parlamentar ao abordarem essas redes de influência a partir de efeitos específicos das áreas de *policy,* do perfil das demandas setoriais e/ou de grupo e dos estágios do processo legislativo.

Diferenças à parte, a análise acerca da distribuição de poderes de agenda e veto entre atores políticos e institucionais, a partir do

11 As interpretações que enfatizam a importância das emendas orçamentárias como moeda de troca na construção e na manutenção de maiorias de apoio ao presidente devem considerar as mudanças constitucionais recentes que reduziram a discricionaridade do Executivo em relação à execução das emendas orçamentárias, introduzindo o chamado orçamento impositivo. Ver EC n. 86 de 17 de março de 2015 e a EC n. 100 de 26 de junho de 2019.

caso brasileiro, ofereceu oportunidades excepcionais de aperfeiçoamento de teorias recentes sobre instituições políticas democráticas, elevando a acurácia de seus modelos analíticos a partir de evidências ou proposições derivadas desse amplo debate.

Cabinet studies: a montagem e a manutenção dos gabinetes sob o presidencialismo

Um importante ponto de inflexão nos estudos sobre as relações Executivo-Legislativo refere-se à dinâmica de formação de maiorias políticas por meio de coalizões, rota para a superação da fragmentação política sistêmica[12]. Análises sobre a formação dos governos no país e a sua capacidade operativa decorrente dessa maioria forjada por alianças multipartidárias sustentaram que o presidencialismo praticado no Brasil não deveria ser tratado como "significativamente diverso dos governos de coalizão praticados sob regimes parlamentaristas" na Europa, pois aqui, tal como lá, o modelo se orientaria pela mesma lógica na qual "partidos organizam e garantem o apoio ao Executivo" (LIMONGI, 2006, p. 250). Com efeito, uma das principais contribuições da Ciência Política brasileira, pela via da abordagem institucionalista, foi mostrar a viabilidade das coalizões também sob o presidencialismo. Os estudos sobre as coalizões de governo no Brasil mostraram que os presidentes tenderam a formar coalizões majoritárias e estas forneceram bases estáveis de apoio para a implementação de sua agenda.

Os estudos seminais de Amorim Neto (1998; 2002) sobre os gabinetes presidenciais de coalizão destacaram o contexto estratégico em que presidentes, apoiados em poderes de nomeação, e partidos, atraídos pela participação no Executivo, reconfiguram estrategicamente as condições de governabilidade no país. A despeito de reconhecer que os governos de coalizão eram frequentes sob o

12 Abranches, no final da década de 1980, já destacava a frequência dos governos de coalizão no parlamentarismo, aspecto posteriormente destacado no contexto do presidencialismo (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002). Anastasia, Melo e Santos (2004) mostram que, durante a década de 1990, na América do Sul, apenas a Argentina não montou governos de coalizão. Estes foram observados na Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai.

presidencialismo e o parlamentarismo e que, em ambos os sistemas, se orientavam por uma mesma lógica geral, um conjunto de estudos buscou examinar as variações em termos das estratégias de montagem dos gabinetes e suas implicações sobre a estabilidade e o processo de produção de políticas públicas. Aqui se destacam, principalmente, os estudos de Amorim Neto (2000, 2006) que argumenta que o perfil do gabinete impacta a capacidade de coordenação do Executivo. Além disso, para o autor, as próprias escolhas do Executivo quanto às estratégias para aprovar sua agenda deveriam ser compreendidas à luz da moldura institucional.

Dessa forma, o caso brasileiro passou a ser estudado com o interesse de verificar se gabinetes presidenciais e multipartidários poderiam funcionar como as coalizões em países parlamentaristas, apresentando alto grau de disciplina partidária e provendo uma base segura para a aprovação da agenda do Executivo[13]. Observou-se que os parlamentares filiados aos partidos formalmente vinculados ao governo votavam com seus líderes. De modo que era possível dizer que a coalizão ministerial correspondia a uma coalizão legislativa. A proporcionalidade entre o peso parlamentar e a recompensa ministerial, mensurada como taxa de coalescência do gabinete, foi identificada como mecanismo-chave na construção de maiorias legislativas disciplinadas, base do sucesso legislativo do governo. Quanto mais proporcional essa distribuição, mais satisfeitos estariam os membros da coalizão, menos prováveis seriam as disputas internas e menores os custos de gerir a coalizão (AMORIM NETO, 2002). Entretanto, as variações entre sistemas de governos confirmam que os presidentes menos constrangidos institucionalmente formam gabinetes menos proporcionais e com maior participação de técnicos (AMORIM NETO; SAMUELS, 2010).

O papel da agência presidencial, voltada para a formação e a persistência de uma maioria legislativa forjada a partir de recursos controlados pelo Executivo, conduziu a qualificações importantes quanto à operação de cartéis legislativos e seus efeitos estabilizado-

13 Para Amorim Neto (2000) apenas poderiam ser considerados governos de coalizão aqueles que incluem pelo menos dois partidos e exibem "um alto grau de proporcionalidade entre a cota ministerial dos partidos e seu peso parlamentar" (2000, p. 480).

res no processo de tomada de decisões[14]. Se, por um lado, uma coalizão majoritária e com potencial de cartelizar o processo legislativo torna-se viável nesse contexto, de outro, isso implica uma coordenação dessa aliança mais custosa, dentro e entre Poderes. Oscilações no funcionamento do cartel legislativo refletem as escolhas estratégicas do presidente a respeito de como construir e manter uma coalizão. A alocação proporcional, ou não, dos portfólios ministeriais não esgota tais escolhas na medida em que a participação no Executivo abre outras oportunidades estratégicas para os membros do gabinete, com impactos potenciais na esfera congressual. Por exemplo, Amorim Neto et al. (2003) argumentam que o poder de veto assegurado aos partidos pelo Presidente na formação da agenda de governo dentro do Executivo é uma condição para coalescer uma maioria capaz de cartelizar a produção legislativa. Assim, estratégias presidenciais de como governar tornam variáveis o patamar de sucesso legislativo do Executivo, a despeito da relativa estabilidade do arranjo institucional.

A atenção dada aos gabinetes presidenciais brasileiros, como *country-study* ou em perspectiva comparada, estabeleceu bases analíticas e empíricas cruciais para apreender a dinâmica do presidencialismo de coalizão. Como desdobramento, sua agenda de pesquisa tem transitado do foco exclusivo nos gabinetes, tomados como unidade, para análises que exploram as variações no seu interior. Como será discutido a seguir, tal movimento tem contribuído para reunir evidências em diferentes níveis de análise e identificar variações da política de coalizão entre e dentro dos gabinetes. Nessa linha, análises têm especificado os problemas de agência do presidente por portfólio ministerial, área de política ou partido político, avançando a compreensão dos microfundamentos do presidencialismo de coalizão.

14 Segundo esta teoria (COX; MCCUBBINS, 1993), desenvolvida no contexto dos estudos sobre a *US House*, o partido majoritário carteliza o processo legislativo no interior da casa, monopolizando as posições e cargos investidos de poder de agenda com lideranças que atuam como agentes do partido. A centralização do poder de agenda combinado a um sistema de distribuição de punições e recompensas incentiva esses agentes a servir aos interesses coletivos do partido ou da coalizão.

Desempacotando a relação executivo-legislativo: mapeando *gaps* analíticos e desafios metodológicos

O debate acerca do funcionamento dos governos de coalizão adensou a análise sobre as instituições políticas no Brasil, iluminando os *gaps* da vasta literatura sobre o tema. As implicações dessa prática de governo, apoiada em ampla rede de delegação, permaneciam inexploradas. O foco na relação entre Poderes elucidava pouco sobre as conexões entre as dinâmicas internas do Executivo e do Legislativo. De forma impressionante, uma rica produção que iluminou o impacto dos poderes do Presidente sobre o processo decisório não adentrou as portas do poder Executivo. Nessa seção, nós abordaremos novas pesquisas que têm colocado essas lacunas em perspectiva.

Em um balanço recente sobre os estudos relativos ao presidencialismo de coalizão no Brasil, Amorim Neto (2018, p. 3) ressaltou:

> More recently, the president's cabinet and its supporting inter-party coalitions began to be, so to speak, thoroughly disassembled, by means of vigorous research agendas on delegation patterns from the chief executive to ministers, subcabinet appointments, the intra-coalition coordination role of key ministries located within the presidential palace, the relative political value of each portfolio, and how ministers, individually considered, implement their policy programs.

Essas análises têm colocado em perspectiva a gestão do Executivo em gabinetes multipartidários, num esforço nada trivial de articulação de proposições empíricas relativas ao funcionamento deste Poder em sistemas de separação de poderes e à dinâmica de gabinetes multipartidários. Desconstruindo a visão canônica do Executivo como um ator unitário ou com menos problemas de coordenação (INÁCIO, 2019), esses estudos revelam as microinstituições que viabilizam o presidencialismo de coalizão.

Seguindo a literatura sobre coalizões de governo, as novas pesquisas concentram-se no gerenciamento dos gabinetes multipartidários, com foco na dinâmica intraexecutivo. Conflitos e problemas de coor-

denação dentro do Executivo atestam a complexidade da rede de delegação em gabinetes multipartidários. Do ponto de vista analítico, esses estudos demonstraram que os dilemas de ação coletiva das coalizões não se limitam à unidade ou à disciplina de seus membros na arena congressual ou aos recursos adscritos aos mesmos no jogo parlamentar. Desvendar a conformação dessas bases potenciais de conflito, dentro do Executivo, tem se mostrado crucial para entender a operação e o desempenho da coalizão nas diferentes arenas institucionais.

Um ponto crítico refere-se aos recursos que o presidente dispõe para formar e liderar tal rede de delegação. Raile, Pereira e Power (2011) propõem uma abordagem mais ampla do conjunto de recursos disponíveis ao Executivo, ou seja, a *Executive toolbox*. Esta inclui poderes de agenda, de nomeação, orçamentários, clientelismo e troca de favores e facultaria ao presidente perseguir objetivos distintos a partir de diferentes ferramentas.

Uma linha promissora de estudos tem demonstrado que o repertório de poderes do presidente e, consequentemente, as estratégias disponíveis ao mesmo vão além daqueles até então priorizados nos estudos sobre o *executive toolbox* no Brasil. Eles exploram as complementaridades ou o reforço mútuo entre os poderes legislativos e administrativos do presidente. Embora de longa tradição na área de estudos presidenciais da ciência política norte-americana (MOE, 1985; 2009), esse vetor de criação de poder por parte do presidente passou a receber atenção na análise do caso brasileiro apenas recentemente.

Um número crescente de estudos tem analisado a formação da agenda legislativa dos governos no interior do Executivo. O foco desses estudos recai sobre a influência dos partidos/ministros na formulação dessa agenda, vis-à-vis o presidente, buscando mapear o processo intraexecutivo de tomada de decisão e seus efeitos na conformação ou manutenção da maioria política de apoio ao governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; GAYLORD; RENNÓ, 2015; RENNÓ; WOJCIK, 2015; BATISTA, 2013, 2014). Restrita, até então, ao número de ministérios sob controle dos partidos, a análise dessa influência dos partidos tem explorado as assimetrias de poder relacionadas à centralidade dessas áreas de políticas na estrutura do Executivo e na agenda de governo. Exemplo disso são análises fo-

cadas nas redes interministeriais de cooperação entre os partidos na negociação de agendas setoriais e de barganha com a presidência no processo de elaboração legislativa e de decisão orçamentária.

As análises acerca dos problemas de delegação das coalizões de governo não se limitam ao Executivo. Ao contrário, a avaliação dos seus impactos no processo legislativo tem buscado explorar as conexões entre as duas arenas, Executivo e Legislativo. Análises sobre a revisão legislativa da agenda do governo, notadamente com foco na atividade de emendamento das proposições do Executivo, têm aprofundado a compreensão acerca das barganhas legislativas entre presidente, ministros e partidos a partir dos seus movimentos sequenciais ao longo dessas arenas (FREITAS, 2016; INÁCIO; RESENDE, 2015; BATISTA, 2013). Tal alargamento analítico inclui a abordagem dos problemas de delegação e das diferentes condições de barganha da agenda legislativa dentro do arranjo bicameral no Brasil (ARAÚJO, 2014).

Noutra direção, estudos têm destacado as estratégias presidenciais para antecipar e superar conflitos e problemas de coordenação intracoalizão dentro do Executivo. Poderes administrativos do presidente ganham atenção, colocando em evidência as estratégias voltadas para expandir o poder presidencial para além dos poderes legislativos e de nomeação ministerial. Novas pesquisas apontam para os efeitos institucionais do presidencialismo de coalizão decorrentes de estratégias de realocação jurisdicional e de pessoal entre agências do Executivo. Análises sobre o redesenho estratégico da Presidência chamam a atenção para a base organizacional do poder presidencial, forjada a partir de movimentos de centralização de tarefas e recursos nas mãos do presidente e seu *staff* (INÁCIO, 2006; 2012; INÁCIO; LLANOS, 2016; LAMEIRÃO, 2015). Outra fonte de poder administrativo destacada são os decretos presidenciais – regulamentares e autônomos – na esfera executiva, até então relativamente negligenciados pelas análises sobre o unilateralismo presidencial (INÁCIO; NEVES, 2018). Tais estudos buscam analisar os links entre as mudanças organizacionais da Presidência e os problemas de coordenação e custos de transação decorrentes da política de coalizão.

Na medida em que tais problemas de delegação ganham centralidade, a dinâmica interpartidária e o problema do controle político dentro do Executivo têm mobilizado novas pesquisas. Evidências do *mixed-motive game* que anima a participação dos partidos no gabinete, mas que coloca partidos e ministros sobre a pressão cruzada do presidente e das suas redes eleitoral-partidárias, são reunidas por estudos que apontam os dilemas e os vieses da delegação de poder aos membros do gabinete.

Para além da alocação proporcional de portfólios, como pilar do alinhamento e disciplina partidária, novos estudos têm demonstrado a complexidade do gerenciamento do gabinete e o uso intensivo de estratégias administrativas para distribuir recompensas compatíveis às demandas dos partidos e minar riscos de oportunismo por parte deles (PEREIRA; BERTHOLINI, 2016). Isso tem contribuído para avanços consideráveis nas análises acerca das expectativas dos partidos na equação relativa à alocação de portfólios, como novas medidas multidimensionais do valor ou saliência dos ministérios sob a ótica dos partidos – incluindo orçamento, pessoal e influência na área de política – ou dos presidentes (BATISTA, 2013, 2014). Mais acuradas, essas medidas das expectativas de recompensa ministerial permitem análises mais exaustivas das condições de alinhamento da coalizão no Executivo e Legislativo, incluindo variações nas posições dos partidos de acordo com a área de política e a centralidade do ministério na estrutura do Executivo e na agenda presidencial. Para isso, a mensuração das preferências políticas dos parlamentares, assim como das distâncias ideológicas entre os partidos e o governo, tem possibilitado refinar a análise dos microfundamentos desse alinhamento (POWER; ZUCCO, 2012; MELO; CÂMARA, 2012).

De outro lado, uma nova agenda tem explorado as estratégias de mitigação dos riscos de oportunismo ministerial, notadamente por meio das políticas administrativas de nomeação política no nível infraministerial. Tal perspectiva jogou luz sobre o uso desse tipo de recurso, tradicionalmente associado à patronagem na política brasileira. De forma diversa, análises, ainda incipientes, buscam identificar as condições que levam o presidente a politizar as agências, forjando *watchdogs* intraexecutivo, principalmente para o controle de

ministros partidários (PRAÇA et al., 2011; PEREIRA et al., 2015) e, com menor ênfase, das burocracias (OLIVIERI, 2007; VIEIRA, 2013). De forma importante, tais estudos demonstram que os níveis de politização variam por ministérios ou agências, seja em termos da regulação de estoque de cargos de nomeação política (INÁCIO et al., 2018) ou da rotatividade nesses cargos (LOPEZ, 2015; LOPEZ; PRAÇA, 2015; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012), sendo essas variações associadas às mudanças na coalizão de governo. O impacto dessa politização na profissionalização das burocracias públicas tem ganhado crescente atenção, desvelando diferentes problemas de delegação e agência sob a ótica desses atores (LOUREIRO; ABRÚCIO, 1999; CAVALCANTI E CARVALHO, 2017; BORGES; COELHO, 2015; LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2015).

Esses estudos confirmam que a politização ou a nomeação política da alta burocracia é uma microinstituição decisiva na acomodação da coalizão dentro do Executivo na medida em que confere flexibilidade à formação do seu comando político. Importa notar que as regras que regulam tais nomeações derivam do poder administrativo do presidente de definir a estrutura interna do Executivo, mediante leis e decretos autônomos, que o habilita inclusive a compartilhar, ou não, tal poder com os ministros. Entretanto, há consideráveis lacunas, conceituais e analíticas, na compreensão das nomeações políticas como um meio de promover a patronagem, em benefício do presidente ou dos partidos, ou como um mecanismo de monitoramento e controle do comando político e burocrático. Essas lacunas são ainda mais importantes no tocante aos efeitos da politização das agências do Executivo relativamente às políticas públicas e à gestão governamental.

Tais efeitos têm sido abordados pelos recentes estudos sobre as decisões alocativas de recursos públicos discricionários alinhadas à promoção de vínculos políticos entre partidos, governantes e eleitores, genericamente tratadas como *distributive politics*. Os estudos na área buscam compreender os critérios que informam a alocação de recursos discricionários, os vieses que operariam no processo alocativo, o papel de cada um dos atores envolvidos no processo e suas consequências em termos de desenvolvimento socioeconômico de

estados e municípios e do ponto de vista da competição eleitoral (BROLLO; NANNICINI, 2012; NUNES, 2013; BUENO, 2018; MEIRELES, 2019; BERTHOLINI; PEREIRA; RENNÓ, 2018). Por tomarem como objeto de investigação recursos sobre os quais o governo pode decidir de forma discricionária, as pesquisas na área enfatizam um tipo específico de política – as não programáticas – nas quais políticos e partidos angariam votos, dos *core supporters* ou *swing voters*, e apoio por meio da distribuição de recursos públicos.

A principal contribuição desses trabalhos tem sido a de iluminar dinâmicas complexas de relacionamento e coordenação vertical entre atores e instituições situados em diferentes esferas, tema que dialoga diretamente com o das relações entre Executivo e Legislativo e do comportamento legislativo já que lança luzes sobre um aspecto central de sua atividade representativa. Se o processo político, em grande medida, diz respeito a "quem ganha o que e quando", reconstituir as teias complexas dos processos de alocação de recursos é uma tarefa crucial. As novas agendas inovam ao ligar tais teias à dinâmica de formação dos governos multipartidários e aos desafios colocados à construção de alianças em bases nacionais. A atenção à dinâmica interpartidária no Executivo Federal e às redes de apoio dos governantes, partidos e burocracias públicas ao longo das estruturas federativas inova de forma importante essas agendas.

De forma geral, a proliferação de estudos com foco no Executivo, a partir de uma variedade de problemas analíticos, tem contribuído para a especificação de modelos causais mais robustos nas análises sobre o arranjo institucional brasileiro. Se por um lado, a centralidade da relação Executivo-Legislativo persiste, por outro, essa passou a ser explorada a partir de uma visão mais integrada dos diversos componentes do que, inicialmente, foi sua riqueza como "caso". Mais importante, tal expansão é conduzida a partir de uma rica e sofisticada interlocução com diferentes matrizes teóricas e a partir de um crescente exercício de análise comparada.

Vale a pena destacar que, se por um lado, o estudo das relações entre Executivo e Legislativo permaneceu como *country study* no nível nacional, por outro, embasou uma série de investigações no nível subnacional, focada na relação entre governadores e assembleias es-

taduais. Estas, embora não tenham recebido a mesma atenção reservada à dinâmica governativa no nível nacional, puderam se beneficiar das evidências e avanços produzidos pelos estudos institucionalistas, agora, em uma perspectiva comparada. Paradoxalmente, a homogeneidade institucional brasileira – as constituições estaduais promulgadas um ano após a Constituição Federal dotaram os governadores de poderes de agenda e de veto semelhantes aos do presidente, com exceção do dispositivo da medida provisória, disponível apenas para meia dúzia de governadores – induzia a um deslocamento do foco, das variáveis institucionais para as políticas e organizacionais. Ao mesmo tempo, ofereciam condições interessantes para explorar as conexões entre fatores institucionais e variáveis outras que remetiam ao contexto da competição político-eleitoral.

Um impulso nessa direção foi dado por diversos trabalhos que reavaliaram a aplicabilidade da tese do ultrapresidencialismo estadual (ABRUCIO, 1998). Orientados pela agenda institucionalista e por meio de estudos de caso e pesquisas comparadas, essas pesquisas produziram novas evidências de variações na produção legislativa e nas interações entre os Poderes nos estados (SANTOS, 2001; SANTOS; ANASTASIA, 2016; TOMIO; RICCI, 2018)[15]. As principais contribuições desses trabalhos foi mostrar que, a despeito da homogeneidade institucional, diferenças entre os estados no tocante ao sistema partidário, à agenda política, ao grau e às características da competição eleitoral, entre outros fatores, poderiam induzir a diferentes dinâmicas de interação entre os poderes. Assim, por exemplo, enquanto alguns estados se aproximam mais da tese do ultrapresidencialismo descrita por Abrúcio (ABRÚCIO; TEIXEIRA; COSTA, 2001; DOMINGUES, 2001), em outros, as assembleias apresentavam capacidade mais autônoma de influir no processo legislativo com uma relação mais equilibrada entre os poderes (ANASTASIA, 2001; SANTOS, 2001).

15 Um volume considerável de trabalhos foi produzido a partir de três ondas (2007, 2008, 2012) da Pesquisa "Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da Federação", realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-UFMG). Por limite de espaço, esses trabalhos não serão destacados individualmente.

Em geral, a tendência dessa produção foi no sentido de salientar que, apesar da vigência das mesmas regras eleitorais, os estados brasileiros apresentam características diferentes no que se refere ao grau de competição eleitoral, fragmentação parlamentar e, logo, nos padrões de relacionamento entre Executivo e Legislativo (CASTRO et al., 2009; MELO, 2011; MELO; PEREIRA; SOUZA, 2014). Em outras palavras, o arranjo político-institucional nos estados não favorece uma única lógica de atuação de governadores e parlamentares, havendo, sob certas condições, espaço para a atuação independente e de oposição dos parlamentares (INÁCIO; AMARAL, 2013). Da mesma forma, a adesão ao governo deveria ser compreendida a partir de diversos fatores, estratégias e recursos, com espaço para a ação partidária coordenada e o cálculo individual (NUNES, 2013; SILAME, 2016). Características do contexto – grau de institucionalização do sistema partidário e estabilidade da competição – e das assembleias – grau de modernização – também deveriam ser consideradas para se compreender o comportamento dos deputados estaduais, se mais individualista ou partidário e, logo, as relações entre Executivo e Legislativo (MELO, 2015; ANASTASIA, 2001; ROCHA; COSTA, 2018).

Em um trabalho de fôlego, Tomio e Ricci (2012) analisaram a produção legislativa em doze assembleias estaduais de 1999 a 2006, concluindo que não é possível compreender a partir de uma única lógica as relações entre Executivo e Legislativo nos estados. Mostram, também, que a clivagem governo e oposição e as diferentes configurações partidárias são importantes para se compreender as variações observadas entre os estados.

Em conjunto, os estudos sobre o processo legislativo estadual e sobre as relações entre Executivo e Legislativo nos estados problematizam a tese do pacto homologatório e da subserviência das assembleias aos governadores. Eles mostram, de forma contundente, variações entre os estados e ao longo do tempo e o papel que variáveis do contexto – sobretudo as relacionadas à configuração dos sistemas partidários e da competição política estadual – desempenham na produção das variações observadas. Sua contribuição foi mostrar que os cálculos dos legisladores e do governador são afetados,

conjuntamente, pelos incentivos do sistema eleitoral, pelos atributos individuais e por outras variáveis, organizacionais e políticas, dando origem a diferentes configurações em termos de estabilidade/instabilidade e cooperação/conflito na relação entre os poderes.

Em relação às lacunas e agendas em aberto na área dos estudos institucionalistas, destacamos a necessidade de integração das instituições judiciais e seus atores nas análises sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão. O advento na Nova República e o novo marco jurídico e político inaugurado com a Constituição de 1988 impulsionou uma rica agenda de pesquisa articulando os temas da política e da justiça. O tema da judicialização da política adquiriu relevo, sendo objeto de diferentes abordagens, tratamento metodológico e esforços interpretativos. Enfatizou-se o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) no controle de constitucionalidade, na solução de diversos tipos de controvérsias de grande impacto social e sua atuação em relação a temas sobre os quais o Executivo e o Legislativo pareciam omissos (TAYLOR; DA ROS, 2008). Destacou-se, também, o protagonismo do Ministério Público, sua reconfiguração institucional, sua atuação na defesa e na normatização de direitos coletivos e seus impactos em termos de acesso à Justiça no Brasil (ARANTES, 2007; KERCHE, 2018). De modo geral, o tom desses estudos foi o de sublinhar a centralidade do Judiciário para arbitrar conflitos entre o Estado e a sociedade e entre os poderes do Estado, o crescente alargamento da esfera judicial e a atuação cada vez mais intensa e significativa das instituições judiciais no *decision-making* e na formulação e implementação de políticas públicas[16].

Essa rica agenda se desenvolveu paralelamente aos intensos debates sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil e o funcionamento do presidencialismo de coalizão. Apesar disso, foram poucos os esforços sistemáticos de conexão entre os campos. De um lado, as instituições judiciais não receberam a importância devida nas análises das relações entre Executivo e Legislativo; de outro, os avanços e conclusões aportados pelos estudiosos do presidencialismo de coalizão

16 O Capítulo 5 desta coletânea apresenta um estado da arte atualizado dos estudos produzidos na Ciência Política sobre o STF e a jurisdição constitucional.

não foram suficientemente incorporados aos estudos sobre o Poder Judiciário. De fato, como afirmam Koerner e Tomio no Capítulo 5 deste volume, "as pesquisas sobre o STF realizadas na área de estudos sobre o direito e o Judiciário têm dialogado pouco com as realizadas sobre as instituições representativas, os partidos políticos e a federação" (p. 213). O mesmo pode ser dito sobre os estudos sobre o presidencialismo de coalizão que, por sua vez, tenderam a excluir o Judiciário da análise por considerá-lo "externo à dinâmica das coalizões políticas" ou como "instituição de controle ou *accountability* sobre os atores políticos" (p. 214). Os acontecimentos mais recentes relacionados à Operação Lava-Jato e à controversa atuação de juízes, procuradores e ministros do Supremo Tribunal Federal mostram o quão urgente é a necessidade de uma maior integração entre as duas áreas e de análises que incorporem de forma sistemática atores e instituições dos três poderes de modo a fornecer uma compreensão mais global sobre o funcionamento de nosso sistema político.

Considerações finais

O capítulo discutiu o processo ao longo do qual as pesquisas sobre as instituições políticas brasileiras se descolaram dos limites de um *country-study* para aportar contribuições analíticas e teóricas à produção sobre o tema. Mais do que contribuições isoladas, essa trajetória refletiu o adensamento do debate sobre o "problema" institucional brasileiro a partir do mapeamento e preenchimento de lacunas das diferentes gerações de estudos sobre o tema. Sob essa ótica, refletiu a confluência produtiva de preocupações políticas no contexto da redemocratização após a ditatura militar e do movimento de institucionalização da Ciência Política no país. É flagrantemente visível a evolução do debate ao longo dos Encontros da Anpocs e, posteriormente, da ABCP, e o crescente engajamento desses especialistas em redes nacionais e internacionais de pesquisa.

Um ponto central desenvolvido neste capítulo é que a transmutação do caso em teorias inovadoras deveu-se à centralidade dada à relação Executivo-Legislativo, a partir do diálogo sistemático com diferentes matrizes teóricas. Mais do que produzir evidência, os testes,

a partir do caso brasileiro, de modelos centrados nas decisões congressuais ou na formação de coalizões governamentais, resultaram em revisões amplas desses modelos. Certamente, a produção sobre o presidencialismo de coalizão é emblemática desse movimento.

Mas essa centralidade da relação executivo-legislativo resultou em lacunas importantes para se compreender, de forma ampla e integrada, a dinâmica dessas instituições. Talvez a mais notável tenha sido a excessiva ênfase na produção legislativa e na dinâmica congressual paralelamente ao relativo silêncio sobre o executivo por trás das suas portas.

Uma vez que a lógica da delegação entre poderes é o pilar das análises sobre a relação Executivo-Legislativo, a reconstituição dessa rede de delegação no interior das mesmas é um passo crucial. Amplamente discutida na arena congressual, o transbordamento dessa rede no interior do Executivo, governos subnacionais e mesmo Judiciário é objeto recente das análises sobre as instituições políticas. Nesse sentido, persiste promissora a trajetória das pesquisas empíricas analiticamente orientadas.

Referências

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação:** os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC/Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. 1998.

ABRÚCIO, F.; TEIXEIRA, M. A. C.; COSTA, V. M. F. O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995-1998. In: SANTOS, F. (Org.). **O poder legislativo nos estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001, p. 219-246.

ALMEIDA, A. **Governo presidencial condicionado**: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

ALSTON, L. J.; MUELLER, B. **Pork for policy**: executive and legislative exchange in Brazil. National Bureau of Economic Research, Inc, 2005.

AMES, B. **The deadlock of democracy in Brazil.** Michigan: Michigan University Press. 2001.

AMORIM NETO, O. Cabinets and coalitional presidentialism. In: AMES, B. (Org.). **Handbook of brazilian politics**. New York: Routledge, 2018, p. 293-312.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, 2000.

______. **Of presidents, parties, and ministers:** cabinet formation and legislative decision-making under separation of powers. University of California, San Diego, 1998.

AMORIM NETO, O. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas. **Web of Science**, 2006.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ANASTASIA, F.; MELO, C. R. F. ; SANTOS, F. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. 1. ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Unesp Ed., v. 1, 2004.

ANASTASIA, F. **Transformando o legislativo**: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Editora FGV, 2001. p. 23-83.

ARANTES, R. B. Ministério público na fronteira entre a justiça e a política. *Justitia*, v. 197, São Paulo, 2007.

ARAÚJO, P. M. Bicameralismo e poder executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, p. 67-95, 2014.

ARRETCHE, M. T. da S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz: FGV, 2012.

ARRETCHE, M.; RODDEN, J. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados**, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.

BAIAO, A. L.; COUTO, C. G.; JUCA, I. C. Pork is policy: a execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Rev. Bras. Ciênc. Polít**., n. 25, p. 47-86, 2018.

BATISTA, M. **O mistério dos ministérios**: a governança da coalizão no presidencialismo. 2014. 203 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFP, Recife, 2014.

BATISTA, M. O poder no executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level. **Governance**, v. 31, n. 4, p. 701-720, 2018a.

BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. **American Political Science Review**, v. 106, n. 4, p. 742-761, 2012.

BUENO, N. S. Bypassing the enemy: distributive politics, credit claiming, and nonstate organizations in Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 51, n. 3, p. 304-340, 2018.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. **Executive decree authority**. Cambridge University Press, 1998.

CASTRO, M. M. M. DE; ANASTASIA, F.; NUNES, F. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. **Dados**, v. 52, n. 4, p. 961-1001, 2009.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Rev. de Adm. Púb.**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 38, 2009.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002.

COELHO, D.; BORGES, A. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparativa de dois ministérios – ciência e tecnologia e integração nacional. In: LOPEZ, F. G. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: Ipea, 2015, p. 71- 104.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Agenda power in the U.S. house of representatives, 1877 to 1986. In: BRADY, D. W.; MCCUBBINS, M. D. (Ed.). **Parties, procedure and policy**: essays on the history of congress. Stanford University Press, 2002.

COX G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative leviathan**: party government in the house. Berkley: University of California Press, 1993.

DOMINGUES, M. P. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes executivo e legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, F. (org.). **O poder legislativo nos estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 85-112.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Rev. Bras. Ciên. Soc.** São Paulo, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FREITAS, A. M. de. Unboxing the active role of the legislative power in Brazil. **Bras. Political Sci. Rev.** São Paulo, v. 10, n. 2, 2016.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. Opening the black box: cabinet authorship of legislative proposals in a multiparty presidential system. **Presidential Studies Quarterly**, v. 45, n. 2, p. 247-269, 2015.

HIROI, T.; RENNÓ, L. Dimensions of legislative conflict: coalitions, obstructionism, and lawmaking in multiparty presidential regimes. **Legislative Studies Quarterly**, v. 39, n. 3, p. 357-386, 2014.

HUBER, J. D. **Rationalizing parliament.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

INÁCIO, M.; NEVES, J. **The presidency and the politics of unilateral decisions in comparative perspective**. Paper apresentado na "Conference New Developments in the Study of Executive Politics", 2018, Nashville. Center for the Study of Democratic Institutions (CSDI), Vanderbilt University Nashville, June 1-2, 2018.

INACIO, M. Coalition government and institutional development of the presidency in Brazil. 2013.

______. Los estudios sobre el poder ejecutivo en América Latina. In PACHANO, S.; BASABE, Santiago (Ed.). **La política comparada en América Latina**, 2019.

______. **Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial no Brasil.** Tese de Doutorado em Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

______. Centro presidencial en Brasil. In: LANZARO, J. (Coord.) **Centro presidencial**: presidências y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa. Madrid: Tecnos, 2018.

INÁCIO, M.; LAMOUNIER, B.; GUERRA, R.; COELHO, H. Eu te confio um assessor. In: XI Encontro Associação Brasileira de Ciência Política, 2018, Curitiba. **Anais**..., 2018.

INÁCIO, M.; AMARAL, E. F. DE L. Government or opposition? The determinants of legislative support for governors in Brazil. **SAGE Open**, v. 3, n. 3, 2013.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The institutional presidency in Latin America: a comparative analysis. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 3, p. 531-549, 2016.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015.

KERCHE, F. Ministério Público, Lava-Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova**, n. 105, p. 255-286, 2018.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. University of Michigan Press, 1992.

LAMEIRÃO, C. R. Os níveis de controle da presidência sobre a coordenação política governamental e a coalizão partidária (1995-2010). In: LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: Editora Ipea, p. 165-208, 2015.

LAMOUNIER, B. Opening through elections: will the brazilian case become a paradigm?. **Government and opposition**, v. 19, n. 2, p. 167-177, 1984.

LAMOUNIER, B. **Authoritarian Brazil revisitado**: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1985.

______. O discurso e o processo: da distensão às opções do regime brasileiro. In: RATTNER, H. **Caminhos alternativos do desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 88-120.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos Cebrap**, n. 76, p. 17-41, 2006.

LIMONGI, F. DE M. P.; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Ed.). **Legislativos em perspectiva comparada.** Belo Horizonte: Editora UFMG. p. 77-104, 2009.

LIMONGI, F. DE M. P.; FIGUEIREDO, A. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LIMONGI, F. DE M. P.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova,** n. 44, p. 81-106, 1998.

LIMONGI, F. DE M. P.; GUARNIERI, F.; A base e os partidos: As eleições presidenciais no Brasil pós-redemocratização. **Novos estudos Cebrap**, n. 99, p. 5-24, 2014.

LIMONGI, F. DE M. P.; FIGUEIREDO, A. Partidos políticos na câmara dos deputados: 1989-1994. **Dados**, v. 38, n. 3, p. 49- 525, 1995.

LIMONGI, F. DE M. P.; ALMEIDA, M. H. T.; FREITAS, A. Da sociologia política ao (neo) institucionalismo: trinta anos que mudaram a ciência política no Brasil. In: AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. S. (Org.). **A ciência política no Brasil:** 1960-2015. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

LINZ, J. J. The perils of the presidentialism. **Journal of Democracy**, Johns Hopkins University Press, n. 1, p. 51-69, 1990.

LLANOS, M.; INACIO, M. the institutional presidency from a comparative perspective: Argentina and Brazil Since the 1980s. **Brazilian Political Science Review (Online)**, v. 9, p. 39-64, 2015.

LOPEZ, F. G. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, F. G. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 439-461, 2015.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova,** n. 28-29, p. 21-74, 1993.

MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

MAINWARING, S. P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Mercado Aberto, 2001.

MANCUSO, W. P. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

MEIRELES, F. **A política distributiva da coalizão**. 2019. 174 p. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

MELO, C. R. **Retirando as cadeiras do lugar:** migração partidária na Câmara dos Deputados, 1985-2002. Editora UFMG, 2004.

MELO, C. R.; CAMARA, R. Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. **Dados**, v. 55, n. 1, p. 71-117, 2012.

MELO, C. Avaliando vínculos entre partidos e deputados nas Assembleias Legislativas brasileiras. **Opinião Pública**, v. 21, p. 365-392, 2015.

MELO, C. R. Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 75, p. 57-71, 2011.

MELO, M. A.; PEREIRA, C.; SOUZA, S. Why do some governments resort to 'creative accounting' but not others? Fiscal governance in the Brazilian federation. **International Political Science Review**, v. 35, n. 5, p. 595-612, 2014.

MELO, M.; PEREIRA, C. **Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System**. Palgrave Macmillan US, 2013.

MOE, T. M. The revolution in presidential theory. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39 n. 3, p. 701-724, 2009.

MOE, T. The politicized presidency. In: CHUBB, J. E., PETERSON, P. E. (Ed.), **The new direction in american politics**. Washington, D.C.: The Brookings, 1985.

NETO, O. A.; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Agenda Power in Brazil´s Câmara dos Deputados, 1989 to 1999.** World Politics, Princeton University, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003.

NETO, O. A.; SAMUELS, D. democratic regimes and cabinet politics: a global perspective. **Rev. Ibero-Amer. de Est. Legisl.**, v. 1, n. 1, p. 10-23, 2010.

NICOLAU, J. Cinco opções, uma escolha: o debate sobre a reforma do sistema eleitoral no Brasil. In: MULHOLLAND, T.; RENNÓ, L. (Org.). **Reforma política em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 129- 141.

______. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, v. 43, n. 4, 2000.

NICOLAU, J.; POWER, T. **Instituições representativas no Brasil.** Balanço e Reforma. Belo Horizonte Brazil : Rio de Janeiro: UFMG, 2007.

NUNES, F. Core voters or local allies? Presidential discretionary spending in centralized and decentralized systems in Latin America. **SSRN Electronic Journal**, 2013.

NUNES, F. Os determinantes dos resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, p. 91-112, 2013.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 29, p. 147-168, 2007.

PACHECO, R. S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (Org.). **Política e burocracia no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 233-255.

PARANHOS, R. **Conexões inglórias:** responsividade e produção legislativa subnacional no Brasil. 2014. 218 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the brazilian case. **Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Braz. J. of Pol. Econ.**, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives. **Electoral Studies**, v. 22, n. 3, p. 425-448, 2003.

PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F.; RAILE, E. D. All the President's Men and Women: Coalition Management Strategies and Governing Costs in a Multiparty Presidency. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 3, p. 550-568, 2016.

POWER, T. J.; ZUCCO, C. Elite preferences in a consolidating democracy: the brazilian legislative surveys, 1990-2009. **Latin Am. Pol. and Soc.**, v. 54, n. 4, p. 1-27, 2012.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. **J. of Pol. in Latin Am.**, v. 3, n. 2, p. 141-172, 2011.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos Estudos Cebrap**, n. 94, p. 91–107, 2012.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

RENNÓ, L. A estrutura organizacional da presidência da república no Brasil: agenda de pesquisa, marco institucional e reformas recentes (1995-2011). In: PEIXOTO, J. P. M. (Org.). **Presidencialismo no Brasil**: história, organização e funcionamento. Brasília: Editora do Senado, 2015. p. 215- 253.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The changing role of ministers in the legislative agenda in Brazil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 2015.

ROCHA, M. M.; COSTA, A. R. Desenvolvimento institucional e modernização nos legislativos estaduais brasileiros. In: TOMIO, F.; RICCI, P. (Org.). **Governadores e Assembleias Legislativas**: instituições e política nos estados brasileiros. São Paulo: Alameda, 2018, p. 45-78.

SAMUELS, D.; MAINWARING, S. Strong federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil. In: GIBSON, E. L. (Ed.). **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004, p. 85-130

SAMUELS, D. Ambition and competition: Explaining legislative turnover in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 481-497, 2000.

SAMUELS, D. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. Reading, Mass.: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Editora Appris, 2011.

SANTOS, M. L. **O parlamento sob influência**: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. 2001. 196 p. Tese (Doutorado em Ciência Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2011.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, F. G. M. **O poder legislativo nos estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SANTOS, M. L.; ANASTASIA, F. **Política e desenvolvimento institucional no Legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016.

SANTOS, M. L.; MANCUSO, W. P.; BAIRD, M. F.; RESENDE, C. A. DA S. **Lobbying no Brasil**: profissionalização, estratégias e influência. Texto para Discussão (Ipea), v. 2334, p. 01-57, 2017.

SANTOS, M. L.; SILVA, M. B. DA; FILHO, D. B. F.; et al. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 33-59, 2015.

SHEPSLE, K.; WEINGAST, B. **Positive theories of congressional institutions**. 1995.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge University Press, 1992.

SILAME, T. R. **Diálogos sobre o "ultrapresidencialismo" estadual: dos condicionantes políticos do sucesso legislativo dos governadores brasileiros**. 2016. 220 p. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia em Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

TAYLOR, M. M.; DA ROS, L. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.

TOMIO, F. R. DE L.; RICCI, P. (ORGS.). **Governadores e assembleias legislativas: instituições e política nos estados brasileiros**. 1 ed. São Paulo: Alameda Editorial, 2018.

TOMIO, F. R. DE L.; RICCI, P. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 13, n. 21, p. 59-107, 2019.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: Veto *players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. 89-118, 1997.

VIEIRA, M. M. **Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão.** 2013. 136 p. Tese (Doutorado em Ciência Política)- Centro de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

14. RAÇA E POLÍTICA NO BRASIL: TEORIAS EM OCASO

Luiz Augusto Campos[1]
Cristiano Rodrigues[2]

Introdução

As desigualdades e discriminações raciais brasileiras, extensa e intensamente estudadas por sociólogos/as, antropólogos/as, historiadores/as, economistas e toda sorte de cientistas sociais, vêm escapando aos/às cientistas políticos/as contemporâneos/as. Tal ausência se torna ainda mais surpreendente quando levamos em conta a crescente politização desses temas nas últimas décadas. Há uma aceitação por parte de importantes setores da sociedade do caráter racista de muitas das nossas interações e instituições políticas. Ademais, a crescente articulação e fortalecimento de movimentos e ações coletivas comprometidas com a luta antirracista contribuiu para a consolidação de um rol de medidas estatais e políticas públicas voltadas para essa pauta, bem como para a tematização da questão em acaloradas controvérsias públicas na imprensa, no parla-

1 Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - IESP-UERJ (2013). É professor de Sociologia e Ciência Política do IESP-UERJ e Editor-chefe de *Dados*, Revista de Ciências Sociais. Coordena dois grupos de pesquisa: o Observatório das Ciências Sociais (OCS) e o Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA).

2 Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - IESP-UERJ. Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG (PPGCP-UFMG). Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Democracia e Justiça (Margem), do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (Nepem) – ambos vinculados ao PPGCP-UFMG –, e da Rede de Pesquisas em Feminismos e Política.

mento ou na política de modo geral. Ainda assim, os artigos, livros, teses ou dissertações dedicadas à relação entre desigualdades e discriminações raciais e a política formal se resumem a poucas dezenas.

Muitas hipóteses podem ser aventadas para explicar por que uma temática tão central para a sociedade brasileira permanece escapando do radar da ciência política. Uma primeira apela para a origem norte-americana da disciplina e para suposta marginalidade do tema naquele contexto. Isso, contudo, não é verdade: no mínimo desde a década de 1960, há na ciência política norte-americana um denso e prolífico debate em torno do peso da raça nas eleições (KARNIG, 1979; BULLOCK III, 1975; CHO, 1974; BLACK; BLACK, 1973), na formação da opinião pública e das preferências políticas (KUKLISKI, 1977; HIRSCH; DONOHEW, 1968; SEARS, 1969), bem como seu impacto na modelagem das instituições estatais e das políticas públicas (WRIGHT JR., 1977; KELLER; 1978). Uma segunda hipótese tem a ver com a suposta ausência de preocupações com a temática racial dos fundadores da disciplina no Brasil. Novamente, contudo, a hipótese é facilmente negada. Já há nos primeiros anos de institucionalização da moderna ciência política brasileira uma estruturada agenda de pesquisa sobre a questão, pouco explorada nas décadas posteriores. Nomes centrais da disciplina como Bolívar Lamounier, Amaury de Souza, Glaucio Ary Dillon Soares dentre outros não só produziram artigos e pesquisas sobre o tema, como também se dedicaram à formulação de uma agenda de pesquisa de longo alcance.

Dito isso, este capítulo tem como objetivo recuperar essa agenda de pesquisa sobre raça e política, formulada nos anos 1960 e 1970, mas pouco explorada nas décadas subsequentes. Como sugere seu título, não pretendemos reconstruir as relações entre teorias e os casos analisados, o que seria impossível em se tratando de uma área temática tão subdesenvolvida. Nossa pretensão é trazer à luz as premissas básicas de uma agenda de pesquisa formulada nos momentos fundacionais da Ciência Política brasileira, e reconectá-la à produção mais recente. Espera-se, assim, não apenas retratar um subcampo disciplinar, mas contribuir para sua própria organização e consolidação.

O que se segue está organizado em cinco seções. Na primeira, definimos os conceitos básicos que norteiam a presente reflexão e retomamos algumas elaborações clássicas da relação entre raça e política no Brasil. A partir disso, redefinimos as questões teóricas básicas da agenda de pesquisa da área em três problemáticas, discutidas na segunda, terceira e quarta seções. Finalmente, delineamos algumas conclusões sobre as bases teóricas, ainda em construção, da área de estudos sobre raça e política no Brasil.

Deliberadamente, o capítulo não versará sobre a relação entre a população indígena brasileira e política formal. Todo esforço de pensar a estruturação do racismo no Brasil passa pela reconstrução das concepções hegemônicas de nação, o que certamente deve incluir os contingentes tradicionalmente classificados como indígenas. Entretanto, o modo como esses grupos se organizam, seu comportamento político e as limitações do sistema político formal a eles possuem características próprias, o que demanda estratégias metodológicas e abordagens teóricas específicas. Ademais, uma parte dessas questões já vem sendo abordada pela Antropologia Política no bojo dos estudos sobre os indígenas brasileiros[3].

Raça e política: uma agenda

O diagnóstico que aponta a inexistência de um campo de estudos sobre raça e política pode soar mais ou menos apropriado a depender da amplitude do conceito e do modo como definimos o termo "política". De uma perspectiva abrangente, "política" tem a ver com o potencial de conflito existente num dado arranjo social e sua consequente administração ou canalização (MOUFFE, 2005; SCHMITT, 1976). Partindo dessa definição mais ampla, seria de fato injusto chamar de restrita a área de estudos sobre raça e política no Brasil, haja vista a prolífica bibliografia produzida em diversas Ciências Sociais sobre as desigualdades, injustiças e conflitos enceta-

3 Para uma revisão da igualmente escassa bibliografia sobre o tema, cf. Codato, Lobato e Castro (2016).

dos em nossas relações raciais[4]. Contudo, se restringirmos um pouco mais a definição na direção daquilo que chamamos de política formal ou institucional, mais interessada nos modos existentes de administração legítima desse conflito real ou potencial (MOUFFE, 2005), veremos que a bibliografia se torna escassa. Essa definição tem a ver como os negócios de Estado, sua formação, decisões, ações etc. bem como com a competição estruturada para seu controle e composição via disputas partidárias, eleições, seleções públicas etc. Mesmo a extensa bibliografia sociológica e antropológica sobre movimentos negros raramente se dedicou ao estudo de sua interação com o Estado, partidos políticos e eleições, salvo algumas exceções (RODRIGUES, 2020; RIOS, 2014; SOARES, 2009).

Não pretendemos aqui tomar posição muito menos discorrer demoradamente sobre o debate teórico mais amplo acerca da definição de política, ou sobre a oposição entre "o político" enquanto dimensão conflituosa fundante da vida humana e "a política" enquanto as tentativas de canalização e domesticação institucional desse potencial. Queremos apenas chamar a atenção para o fato de que a profusão de estudos sociológicos, antropológicos, historiográficos, dentre outras especialidades, que consideram a dimensão política (potencialmente conflituosa) presente em nossas relações raciais convive como uma escassa bibliografia sobre a relação entre raça e política formal e institucional[5]. Usamos, portanto, a oposição entre "o político" e "a política" mais com fins analíticos que normativos para tentar identificar quais estudos ensaiaram investigar a relação entre raça e política formal e institucional.

É justamente o fato de as desigualdades e discriminações raciais terem sido consideradas subsidiárias de fatores "socioeconômicos" e/ou "culturais" que fez com que a Sociologia e a Antropologia

4 Já existem alguns levantamentos bibliográficos sobre as temáticas mais recorrentes na área, cf. Campos, Lima e Gomes (2018), Sansone (2002), Motta (2000), Guimarães (1999), dentre outros.

5 Vale aqui uma nota autobiográfica. Ambos os autores deste capítulo são híbridos disciplinares, tendo sua formação e vínculo profissional ligados tanto à Sociologia quanto à Ciência Política. Parte de nossas pesquisas estão interessadas mais na dimensão política geral das relações raciais brasileiras do que em sua dimensão formal ou institucional. Isso não implica, porém, desconsiderar que grande parte das decisões políticas relevantes de uma sociedade moderna como a brasileira passa pelas vias institucionais e que as disputas por esse tipo de poder formal via eleições, participação, representação etc. sejam secundárias.

se estabelecessem como proprietárias acadêmicas da temática em detrimento da Ciência Política. Isso já era notado nos primeiros momentos da disciplina quando Bolívar Lamounier publicava em 1968 um texto que pretendia inaugurar uma agenda de pesquisas acerca da relação entre raça e política (LAMOUNIER, 1968). Como o próprio autor apontava, a opinião então dominante, propalada por nomes como Florestan Fernandes e Luiz Aguiar da Costa Pinto, era de que muitos dos comportamentos e orientações políticas da população negra brasileira não seriam específicos dela e da sua experiência com o preconceito, mas sim da sua situação de classe:

> Simplificando, deliberadamente, por razões de espaço, à teoria da "integração do negro à sociedade de classes", poder-se-ia dizer que seus proponentes não consideram que um problema especificamente político, vinculado a uma consciência de grupo racial-étnico, exista; ou, se existe, é demasiado secundário. Nenhum desses autores nega – pelo contrário, foram os primeiros a enfatizar – os fatores que apontam na direção contrária: a desigual estrutura de oportunidades; o preconceito que aumenta; a maior incidência de atos de discriminação; os padrões de segregação espacial, cada vez mais difíceis de manter (LAMOUNIER, 1968, p. 41).

Lamounier já reconhecia que somente análises estatísticas multivariadas, que estimassem o peso relativo da raça e da classe nas opiniões e comportamentos políticos dos indivíduos, seriam capazes de resolver esse debate. Tais modelos de análise só se tornaram correntes na Sociologia nacional a partir dos anos 1980, após os trabalhos pioneiros de Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva, objetivando isolar o peso da raça nas chances de ascensão social de indivíduos com a mesma origem de classe (HASENBALG, 1979; HASENBALG; SILVA, 1984). Ainda assim, afirmava Lamounier, determinar o "conflito [ainda que] latente" entre os grupos raciais seria de suma importância para entender a constituição de nosso sistema político como um todo. Ou seja, a suposta ausência de conflitos estritamente raciais ou étnicos no plano político formal não implicaria sua inexistência total, pois eles poderiam se encontrar latentes em nossa sociedade. Sobretudo tendo em vista o papel

potencialmente escamoteador do discurso da democracia racial, mecanismo que forjou nossos símbolos políticos fundamentais, mas que também "desarmou [...] a iniciativa negra que poderia, talvez, transformar a correlação existente [...] forçado desta maneira a permanecer latente" (LAMOUNIER, 1968, p. 42).

Feitas essas ressalvas, a análise da dimensão racial de nosso sistema político deveria se desenvolver num primeiro momento em três frentes de estudos da população negra: "as atitudes ou preferências individuais, e comportamentos, também individuais" (LAMOUNIER, 1968, p. 48); a eventual "formação de organizações ou movimentos coletivos" (LAMOUNIER, 1968, p. 48); e "o funcionamento de um sistema, em conjunto, na medida em que este determina, através de seus valores e normas inclusive jurídicas, certos parâmetros, limitações que não é possível ignorar" (LAMOUNIER, 1968, p. 48). Em resumo, caberia às investigações sobre raça e política formal no Brasil se debruçarem sobre a existência de condicionantes raciais das atitudes e do comportamento político, da ação coletiva e do protesto negro, além dos limites e potenciais colocados a esses grupos e pautas pelo sistema político como um todo.

Como veremos no decorrer do texto, esta agenda tripartite encontra-se até hoje subdesenvolvida e, por isso mesmo, fornece as linhas gerais para a organização teórica dessa área. Por ora, cabe notar que apesar de ter sido elaborado há mais de cinco décadas, o arcabouço montado por Bolívar Lamounier surpreende pela sua pertinência teórica e capacidade de antecipação. Mais do que um sistema político infenso ao conflito étnico, sua hipótese era de que a hegemonia simbólica da ideia de democracia racial estaria colocando tal conflito em latência no Brasil. Isso não apenas fez o autor convidar seus pares para a análise propriamente política das desigualdades raciais brasileiras, mas também antecipar acertadamente a futura emergência e politização desse conflito com o avanço da industrialização (LAMOUNIER, 1968, p. 43).

Contudo, essa agenda de pesquisa encontrou pouquíssimos continuadores nas décadas imediatamente posteriores. Um desses casos é a reflexão de Amaury de Souza sobre as diferentes orientações políticas de negros e brancos na cidade do Rio de Janeiro

(SOUZA, 1971). Recorrendo aos dados levantados por Glaucio Ary Dillon Soares sobre as intenções de voto dos eleitores cariocas em 1960, Souza conjectura algumas respostas às hipóteses suscitadas por Lamounier e, particularmente, pretende testar a hipótese de Gilberto Freyre segundo a qual "a preferência do negro por Vargas e pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) como um produto de seu profundo sentimento de insegurança e de sua busca de um substitutivo para a figura do imperador ou do autocrata da casa grande" (SOUZA, 1971, p. 64). Assim como Lamounier, ele também destaca "a discrepância existente entre a imagem e a realidade da situação social do negro e do mulato" (SOUZA, 1971, p. 61), colocando em xeque tanto o mito oficial da democracia racial, que considerava o Brasil um país livre de preconceito, quanto o diagnóstico então dominante na Sociologia, que admitia a existência de preconceito, mas considerava-o função da condição de classe.

Para Souza, o populismo varguista teria de fato canalizado as insatisfações das populações "negra" e "mulata" ao equalizá-las à categoria "povo", oferecendo um lugar simbólico a esses grupos, mas impedindo que suas experiências com a injustiça fossem tematizadas (SOUZA, 1971, p. 64). Os dados por ele analisados sugeriam que o negro permanecia se vendo como membro de classes inferiores mesmo quando experimentava alguma ascensão na estratificação social, de onde ele concluía que "o negro, em função dos estereótipos imputados às suas características físicas, vê-se consistentemente como membro de uma categoria social mais baixa" (SOUZA, 1971, p. 64). Seria essa associação mais simbólica do que estrutural que explicaria o pendor dos negros, independentemente da classe, ao trabalhismo (SOUZA, 1971, p. 68).

Não nos interessa aqui discutir a robustez das análises de Souza ou a pertinência de seus testes estatísticos, mas sim a maneira como ele procura dar continuidade à agenda formulada por Lamounier e reforça, com lastro empírico, algumas de suas conclusões. A primeira delas seria a distância entre a realidade da discriminação racial no Brasil e a negação da discriminação pelo Estado e pela academia de então. A segunda tem a ver com o fato de que o pertencimento racial influenciaria o comportamento político dos negros de forma

específica e com certa autonomia em relação ao pertencimento de classe. A terceira se refere à latência ou não expressão organizada dessas diferenças raciais e sua possível ou provável emergência no futuro. E a quarta tem a ver com os mecanismos que o Estado brasileiro emprega para evitar ou postergar a organização política do conflito racial e do protesto negro.

Já no início do novo milênio, Antonio Sérgio Guimarães (2001) reconhecia que as pesquisas sobre raça e política se concentravam na organização dos movimentos negros e, em menor grau, na investigação das supostas diferenças nas preferências, atitudes e comportamentos políticos de brancos e não brancos (portanto, no segundo e primeiro itens, respectivamente, da agenda formulada por Lamounier). Além de uma maior atenção a essas duas agendas, caberia, sobretudo, explorar o terceiro item, isto é como o sistema político "determina, através de seus valores e normas, inclusive jurídicas, certos *parâmetros* [para a tematização da raça], limitações que não é possível ignorar" (LAMOUNIER, 1968, p. 46).

É bem verdade que quase vinte anos depois da releitura de Guimarães, novos estudos foram feitos nesses três sentidos, alterando, inclusive, os termos do debate. Mas não obstante essa agenda tripartite deva ser reelaborada em sua forma para melhor abrigar em seus tipos a bibliografia existente, seus itens ainda correspondem às frentes fundamentais para as pesquisas produzidas hoje em dia. O que se segue apresenta alguns desses estudos – suas bases teóricas, métodos, casos estudados e resultados – organizados nessas três frentes: os estudos sobre o comportamento político de brancos e não brancos, a organização dos movimentos negros e suas relações com a política formal (Estado, partidos etc.) e os parâmetros do sistema político que vêm definindo uma estrutura de oportunidades às pautas raciais.

Comportamento político

A investigação sobre as supostas diferenças no comportamento político de negros e brancos ganha novo fôlego a partir da década de 1990, muito embora a quantidade de trabalhos sobre o tema seja ainda limitada a menos de uma dezena de artigos. Em sua maio-

ria, tais trabalhos seguem a mesma orientação daquela presente no estudo de Amaury de Souza. Embora se sirvam de bases de dados e modelos estatísticos mais robustos, quase todas as pesquisas aqui se debruçam sobre *surveys* de preferências e atitudes políticas, buscando detectar diferenças entre os comportamentos de brancos e não brancos controlando o pertencimento de classe em modelos multivariados de regressão (BERQUÓ; ALENCASTRO, 1992; BUENO; DUNNING, 2017; CASTRO, 1993; MITCHELL, 2009; PRANDI, 1996). A despeito dessa indagação teórica e de abordagens comuns, esses trabalhos variam bastante quanto as bases de dados e contextos políticos analisados, escolhas metodológicas e, sobretudo, em relação às conclusões delineadas.

A partir de um *survey* realizado durante as eleições presidenciais de 1989 em quatro municípios brasileiros, Mônica Mata de Castro tentou estabelecer "se a variável raça tinha algum poder explicativo na opção eleitoral dos entrevistados" (CASTRO, 1993, p. 477), levando em conta não apenas os candidatos prediletos dos eleitores mas também seu pendor à abstenção ou alienação eleitoral (votar em branco ou nulo). Essas orientações políticas foram cruzadas com a raça dos entrevistados em modelos de regressão logística, controlando-se os efeitos estimados por variáveis como grau de interesse pela política, escolaridade, renda familiar e idade. Ao termo, sua conclusão é de que classe e raça interagem de modo complexo na determinação das preferências por determinadas ideologias políticas. Nas suas palavras:

> Assim, se os grupos de posição mais baixa na estrutura social são aqueles que tendem a se alienar mais do processo eleitoral, os pretos ou os pardos pobres tenderiam a se alienar mais ainda. De outro lado, se maior grau de escolaridade implica, para o eleitorado em geral, escolha de candidatos mais moderados, de centro, os pretos e pardos nessa posição, diferentemente dos brancos, optariam mais pela esquerda ou se alienariam do processo eleitoral. Os dois fatores, considerados em interação complexa, parecem importantes para explicar a opção eleitoral e não um deles com exclusão do outro (CASTRO, 1993, p. 486).

Corroborando em parte esses achados, Reginaldo Prandi utilizou duas pesquisas de intenção de voto para a presidência da república, realizadas pelo Instituto Datafolha em 1994, também isolando variáveis como renda, sexo, escolaridade e idade (PRANDI, 1996). Embora reconheça que idade e escolaridade sejam preditores mais relevantes da intenção de voto, a cor aparece em terceiro lugar, indicando "clara tendência do eleitorado preto e pardo para votar preferencialmente em Luiz Inácio Lula da Silva" (PRANDI, 1996, p. 12). As bases utilizadas não consideraram o pendor dos eleitores para a esquerda ou direita políticas, mas Prandi defende que a viés racial da preferência por Lula dificilmente reflete um maior esquerdismo por parte dos pretos e pardos, mas sim um maior pendor desses grupos para a renovação política.

Porém, essas diferenças nas preferências políticas de brancos e não brancos não são detectadas por outros autores. Incorporando o critério regional ao modelo, Elza Berquó e Luiz Felipe de Alencastro analisaram duas pesquisas de intenção de voto, também realizadas pelo Datafolha e voltadas particularmente para testar a hipótese do voto étnico nas eleições para governador em São Paulo e Espírito Santo de 1990 (BERQUÓ; ALENCASTRO, 1992). Embora vejam indícios de emergência do voto étnico dentre os negros em São Paulo, os autores não enxergam o mesmo processo no Espírito Santo. Apesar de contarem com dados mais ricos do que seus predecessores, como uma variável específica acerca do papel da raça dos candidatos na escolha dos eleitores (BERQUÓ; ALENCASTRO, 1992, p. 80), o levantamento se baseou em uma classificação de cor heterodoxa e bastante distinta do modelo tradicional consagrado nos outros estudos, tornando difícil a comparação dos dados e suscitando problemas metodológicos. Não à toa, os autores notam que os autodeclarados "morenos" em São Paulo possuíam um perfil socioeconômico mais próximo dos brancos, enquanto o mesmo grupo se aproxima dos "mulatos" e "negros" no Espírito Santo (BERQUÓ; ALENCASTRO, 1992, p. 82).

A despeito das limitações do trabalho de Bercquó e Alencastro, é digno de nota o fato de ele focar não apenas no maior pendor dos não brancos para a esquerda política, mas considerar, também, o

voto étnico, isto é, a preferência de eleitores não brancos por candidatos negros independentemente da ideologia política. Em vários trabalhos, Gladys Mitchell (2009) vem se dedicando a testar tal hipótese. Utilizando entrevistas realizadas em 2006 com eleitores de três bairros de Salvador e cinco bairros de São Paulo, sua pesquisa questionou se eleitores de distintos grupos raciais já haviam votado em candidatos negros, de onde ela conclui que "à medida que as cores se tornam mais escuras, ou à medida que a identificação pela cor se move do branco ao negro no espectro das cores, aumenta a estimativa de probabilidade de que um afro-brasileiro em Salvador e São Paulo vote em um candidato negro" (MITCHELL, 2009, p. 294).

Todavia, Natália Bueno e Thad Dunning (2017) se contrapõem a esse diagnóstico a partir de um estudo que se utilizou não somente de dados secundários, mas também de técnicas experimentais. Para verificar se eleitores de diferentes raças evitam votar em candidatos não brancos, eles questionam uma amostra de eleitores sobre os quais os candidatos mais "votáveis" de um programa eleitoral televisivo ficcional, gravado especificamente para a pesquisa. Mas mesmo controlando ao máximo as características não adscritas desses candidatos como roupa e discurso político, os autores não perceberam nenhuma preferência significativa por candidatos brancos. Ao que parece, o único viés estatisticamente relevante e capaz de explicar o que filtra os candidatos negros "pode estar na desigualdade de recursos entre políticos brancos e não brancos" (BUENO; DUNNING, 2017, p. 21), já que os dados do TSE sugerem que "candidatos brancos recebem mais contribuições de campanha do que não brancos" (BUENO; DUNNING, 2017, p. 29).

Além de analisar esses casos a partir de múltiplas e inovadoras técnicas, a pesquisa de Bueno e Dunning tem o mérito de considerar não apenas a existência ou inexistência de orientações específicas no comportamento dos *eleitores* não brancos, mas também o possível impacto de desigualdades no financiamento de campanha dos *candidatos* não brancos em suas chances eleitorais. Apesar de não se focarem nisso, trata-se de um deslocamento teórico importante, no qual o olhar para eventuais vieses das demandas dos eleitores é complementado pela análise de eventuais vieses na oferta de candidatos

pelo sistema político. Isso porque as limitações à ascensão política de negros ou à politização da questão racial no Brasil não se deve apenas à existência ou não de orientações ideológicas específicas desses grupos, mas às limitações impostas pelo próprio sistema político à constituição de seus membros como lideranças, como já destacava Lamounier. Daí a importância de pesquisas mais recentes, focadas no papel que o sistema político brasileiro desempenha na limitação das oportunidades politicamente determinadas para pretos e pardos.

Ação coletiva

A agenda de estudos sobre ação coletiva e protesto negro no Brasil, e sua comparação com outros países, sobretudo os Estados Unidos e a África do Sul, é bastante prolífica, mas também acompanha a tendência de se ater com maior frequência à uma perspectiva abrangente de política. No primeiro quartil do século XX vários estudiosos e ativistas norte-americanos e de outros países se interessaram em acompanhar de perto a "excepecionalidade" do padrão de interação racial brasileiro. À época, como parte de um projeto de construção de uma identidade nacional brasileira, foi-se popularizando um discurso oficial de celebração da mestiçagem que afirmava não existir no país clivagens etnicorraciais. Segundo Hellwig (1992), entre 1910 e 1930, importantes intelectuais e ativistas afro-americanos, tais como W. E. Du Bois, contribuíram para promover a ideia de que o Brasil seria um "paraíso racial" e apenas mais tardiamente modificariam sua visão favorável do país. De acordo com Costa (2006), intercâmbios de experiências entre ativistas e organizações antirracistas brasileiras e norte-americanas se tornam frequentes desde então.

Essas trocas de experiências, assim como o apoio de instituições filantrópicas norte-americanas, impulsionaram os estudos que buscavam explicar o caráter idiossincrático das relações raciais brasileiras e fomentaram a tradição de estudos comparativos sobre raça, política e cidadania nas Américas, que elegeram o Brasil e os Estados Unidos como exemplos paradigmáticos. A vasta literatura sobre ação coletiva e protesto negro no Brasil busca, de maneira geral, respon-

der às seguintes questões: seria o padrão de interação racial brasileiro realmente distinto daqueles observados em outros contextos nas Américas? Qual o efeito das dimensões "culturais" e "políticas" do ativismo antirracismo sobre suas dinâmicas mobilizatórias e capacidade de recrutamento de aliados? Por que em um país com uma população afrodescendente tão numerosa os movimentos antirracismo encontram dificuldades em se converterem em movimentos de massa? Quais os impactos do protesto negro sobre a política formal?

Os primeiros movimentos de alteração e ampliação da agenda de pesquisas sobre ação coletiva e protesto negro no Brasil podem ser creditadas ao impacto que os resultados das pesquisas financiadas pelo Projeto Unesco obtiveram no país. Não que antes disso não houvesse já uma prolífica produção sobre nossos padrões de interação racial, mas sim que tais debates recorrentemente relegavam a um segundo plano a ação coletiva antirracismo. O Projeto Unesco foi realizado nas regiões nordeste (Pernambuco e Bahia) e sudeste (Rio de Janeiro e São Paulo) do país entre 1953 e 1956, foi decisivo para uma reorientação nos estudos sobre relações raciais no Brasil no geral e para os estudos sobre o assim denominado "protesto negro" especificamente. Isso refletiu uma maior aproximação desses acadêmicos e ativistas negros. Importantes nomes das ciências sociais brasileiras, entre eles Florestan Fernandes, Thales de Azevedo, Luiz de Aguiar Costa Pinto, Oracy Nogueira e René Ribeiro, despontaram a partir desse projeto (GUIMARÃES, 2005; MAIO, 1999). No mesmo período, Guerreiro Ramos, Abdias do Nascimento e Edison Carneiro, intelectuais negros vinculados ao Teatro Experimental do Negro e ao I Congresso Nacional do Negro, escrevem seus primeiros trabalhos críticos sobre as relações raciais no país.

Em *A Integração do Negro na Sociedade de Classes,* Florestan Fernandes (1964) situa o debate sobre as relações raciais em relação à passagem da sociedade escravista à sociedade de classes, analisando as dificuldades de integração da população negra sob o prisma da dinâmica de modernização brasileira. Para o autor, a rápida transformação urbana pela qual São Paulo passou no início do século XX inviabilizou a inserção dos negros ao novo estilo de vida moderno, visto que não teriam recursos para competir com os imigrantes eu-

ropeus recém-chegados. Ou, nos termos do autor, resquícios da "situação de castas", típica do período escravista, impossibilitaram aos negros a assimilação dos requisitos necessários para se sobressair na "situação de classes", característica da sociedade moderna. A velocidade da transformação ocorrida em São Paulo criou uma disjunção entre a ordem social, moderna e sincronizada com as mudanças econômicas, e a ordem racial arcaica, cujo ajustamento se deu de maneira mais lenta. Para Fernandes (1964), esse arcaísmo das relações raciais brasileiras demonstra a ausência de democracia racial no país, que nada mais seria do que um mito.

Fernandes (1964) argumenta que, a despeito da mobilização crescente da população negra, não houve uma diminuição significativa do preconceito de cor. Nesse contexto, caberia às organizações negras o papel de agente modernizador das relações raciais, por meio de uma revolução dentro da ordem, objetivando a integração dos negros e não uma mudança radical das bases sociais e econômicas da sociedade. Para o autor, o aspecto democratizante do movimento negro consistiria em contribuir para estabelecer uma situação de classe em substituição ao regime de castas herdado da sociedade escravista.

Os resquícios da sociedade escravista, mesclados à sociedade moderna que então se consolidava, desapareceriam segundo Fernandes (1964), com o pleno desenvolvimento da industrialização e expansão do mercado de trabalho. Esse processo desencadearia mecanismos capazes de superar as barreiras que o mercado impunha aos negros e, consequentemente, os incluiria na lógica do trabalho da sociedade capitalista enquanto membros da classe operária, possibilitando, por fim, que os laços de solidariedade advindos do pertencimento de classe tornassem irrelevantes as hierarquizações raciais.

A partir dos anos 1970, as teses de Fernandes, bem como os demais estudos do projeto Unesco, passam por um processo de revisão teórica. Um conjunto interconectado de fatores explica esse revisionismo, sobretudo no que diz respeito à relação entre ativismo negro e academia, em que temáticas emergentes e preocupações das gerações anteriores são articuladas de modo inovador e com impactos sem precedentes sobre a ordenação política brasileira. Nesse

contexto, o maior intercâmbio entre ativistas negros e pesquisadores das ciências sociais transformou, tanto qualitativa quanto quantitativamente, os estudos sobre relações raciais no Brasil. A publicação, em 1979, do livro *Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil,* de Carlos Hasenbalg, ampliou o campo de interesse acadêmico sobre raça e racismo e forneceu subsídios necessários para que ativistas negros pressionem o estado a promover mudanças políticas. Houve também nessa época um aumento expressivo de pesquisas lidando com temas anteriormente apontados por Florestan Fernandes sobre a singularidade das relações sociais entre brancos e negros no país (FIGUEIREDO; GROSFOGUEL, 2009). E autoras como Fúlvia Rosemberg e Elza Berquó começaram a produzir importantes estudos que versavam sobre segregação racial no ambiente escolar, no mercado de trabalho e nas escolhas afetivo-sexuais de brasileiros brancos e não brancos (ROSEMBERG, 1991; BERQUÓ, 1991).

Esses novos estudos postulavam que, embora o mito da democracia racial se constituísse no discurso racial hegemônico no Brasil, as oportunidades sociais encontravam-se polarizadas, onde os não brancos eram sistematicamente alijados de posições de maior prestígio social, mesmo quando a categoria classe era neutra (COSTA, 2006). Para Costa (2006), os trabalhos de Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva, permanentemente atualizados ao longo das décadas de 1980 e 1990, autorizam uma distinção analítica entre os polos negro/branco no contexto brasileiro.

Vale notar que, apesar das profundas diferenças entre as visões de Fernandes e Hasenbalg sobre a natureza e as consequências do preconceito racial no Brasil, eles se aproximavam em sua visão sobre o protesto negro. Ambos consideravam que o mito da democracia racial e outros elementos característicos de nossas relações raciais inibiam ações coletivas contrárias à discriminação e produziam uma certa "subordinação aquiescente do negro" (HASENBALG, 1979). Em certa medida, essa tese é tomada como uma das premissas do trabalho seminal de Michal Hanchard (1994), focado em responder à seguinte pergunta: por que não existiu, no Brasil, um movimento negro de massas após a Segunda Guerra Mundial, tal como ocorreu na África do Sul ou nos Estados Unidos? Hanchard (1994), atri-

buía a um processo de construção de uma hegemonia racial no país a impossibilidade de identificação racial entre os afro-brasileiros, o que, em última instância, impediria a mobilização de massas. O autor afirma ainda que o excessivo peso dado pelas organizações do movimento negro às práticas culturais seria outro fator impeditivo para o estabelecimento de uma mobilização de massa que produzisse impactos positivos na política formal.

A interpretação de Hanchard (1994) foi duramente criticada por intelectuais vinculados ao movimento negro da época. Luiza Bairros (1996), afirma que as respostas fornecidas por Hanchard são confusas e contraditórias, pois o autor mobiliza os conceitos de hegemonia racial e culturalismo das organizações de maneira imprecisa e com o intuito de fazer parecer que o ativismo negro brasileiro devesse tomar seu congênere norte-americano como parâmetro a ser seguido. Apesar das críticas que sofreu, o trabalho de Hanchard teve o mérito de contribuir para que pesquisadores brasileiros voltassem seu olhar para a compreensão das interações entre protesto negro e política formal, o que segundo Bairros (1995) era uma temática frequentemente esquecida ou marginalizada nos estudos sobre relações raciais no país. Além disso, o período subsequente à promulgação da Constituição de 1988 foi marcado pelo crescente interesse governamental em fomentar o debate, consolidar dados estatísticos e formular políticas voltadas à promover cidadania e ampliar a participação social e política de afro-brasileiros, o que também funcionou como fator indutivo para o atual cenário de pesquisas sobre protesto negro e institucionalidade (RODRIGUES, 2020; RIOS, 2012; 2014; SANTOS, 2012; SANTOS, 2009).

O trabalho de Jaccoud e Beghin (2002) demonstra que, durante o governo FHC (1995-2002), houve uma aproximação inicial do movimento negro com o Estado. Nesse período, as metas governamentais eram produzir e disponibilizar dados sobre a situação socioeconômica e educacional da população brasileira e consubstanciar a implantação de políticas valorativas (mais voltadas para o reconhecimento do legado cultural dos afro-brasileiros). Essa pauta, menos expressiva que a de políticas afirmativas não representava uma ruptura com o discurso oficial sobre democracia racial. Apenas após a Conferência

de Durban, já no último ano do governo FHC, algumas propostas mais voltadas para a diminuição de desigualdades etnicorraciais foram elaboradas (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013).

Outros estudos (LIMA, 2012; RIOS, 2014; RODRIGUES, 2020) observam que, os efeitos da Conferência de Durban e a chegada do PT ao poder central representaram um inflexão na relação entre movimentos negros e o estado e, por conseguinte, impactaram os estudos sobre protesto negro e burocracias estatais. Para esses autores, durante a administração petista, houve uma mudança tanto de ordem discursiva quanto institucional. O termo igualdade racial, debatido anteriormente apenas nos espaços de ativismo, adquiriu centralidade nas propostas do governo para a população negra. Em seus discursos, o presidente Lula, diferentemente de seus predecessores, afirmava o racismo como categoria central para a compreensão das desigualdades no país, muito embora não abdicasse completamente de uma elogio ao nosso hibridismo (SILVA, 2006). Para além dessa inflexão discursiva, o governo também abriu inúmeros canais institucionais para a participação de ativistas do movimento negro. A mais importante dessas instituições foi, sem dúvida, a Seppir, criada em 2003 e elevada à condição de Ministério em 2008. Ademais, um grupo maior de universidades promoveu políticas de inclusão racial em suas seleções para ingresso no ensino superior, legislações e políticas públicas nas áreas da educação, saúde e mercado de trabalho foram elaboradas (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013).

Por fim, observamos que, na última década, há um deslocamento do polo comparativo sobre protesto negro e política nas Américas, no qual os estudos comparativos Brasil-EUA cedem espaço para o que vem se convencionando denominar campo de estudos afro-latino-americanos, tal qual postulado por Andrews (2004). Nesse cenário, como demonstra o trabalho de Rodrigues (2020), a análise comparada de países dentro do mesmo subcontinente, além de contribuir para consolidação desse campo de estudos emergentes, verifica com maior acurácia como determinados conflitos, impasses e contradições nos debates sobre raça e política na América Latina originam-se de padrões relativamente semelhantes de projetos de construção de identidades nacionais que celebram a mestiçagem ao

mesmo tempo em que sistematicamente negam a importância do racismo como elemento constituinte das desigualdades sociais duradouras e dos déficits democráticos observados no subcontinente.

Limitações e respostas do sistema político

O sistema político tem o poder de impor restrições à ascensão de determinados grupos da sociedade e/ou tematização de suas questões. Por outro lado, essas normas institucionais podem agir no sentido oposto, estabelecendo uma estrutura de oportunidades políticas que serve de parâmetro para a ação desses grupos e a entronização de suas pautas pelo Estado. No que se refere à incorporação de demandas e grupos relacionados à agenda antirracista brasileira, o sistema político vem apresentado entraves fortes, ainda que nenhum deles seja explicitamente formulado contra essa pauta.

No que tange o sistema partidário, não há consenso na literatura especializada sobre os anteparos colocados por ele à emergência e consolidação de lideranças políticas negras em seu interior. Diferentes autores e autoras têm destacado a maior abertura de partidos ditos de esquerda a candidatos/as negros/as, muitas vezes recrutados diretamente na militância (MENEGUELLO; MANO; GORSKI, 2012; OLIVEIRA, 1991, p. 98). Contudo, outros trabalhos mais recentes têm contestado tal associação e apontado a força e o tamanho do partido como variável determinante de uma maior ou menor abertura a essas candidaturas. Ao que parece, seriam os partidos pequenos os mais abertos a candidatura pretas e pardas, enquanto aqueles mais consolidados seriam mais fechados, independentemente da cor ideológica (CAMPOS, 2015). Isso não implica, contudo, que o acesso às legendas sirva, por si só, para garantir certo patamar de competitividade a esses grupos, ao contrário.

Trabalhos como o de Soares (2009) e Rios (2014; 2019) realçam a relevância das dinâmicas internas e específicas a cada legenda na maior ou menor incorporação da luta antirracista e/ou de lideranças não brancas. Para Soares, as dificuldades de consolidação de uma agenda propriamente antirracista em um partido como o PT da década de 1990 refletiram o tradicional foco da agremiação nas desigual-

dades de classe e da proximidade como movimentos negros ciosos de certa autonomia em relação à legenda (sobretudo o Movimento Negro Unificado) (SOARES, 2009). Com as devidas proporções e adaptações, esse argumento reforça as históricas dificuldades dos partidos de esquerda no Brasil em incorporar a questão racial sem fundi-la com a questão de classe, algo já analisado pela tese de Sotero (2015) sobre o partido comunista brasileiro durante o período democrático posterior ao Estado Novo. Não gratuitamente, as lideranças negras mais liberais tiveram papel central na entronização da pauta antirracista de modo pioneiro no PMDB e, em seguida, na gestão de Franco Montoro na prefeitura de São Paulo (RIOS, 2014, p. 106).

Ao que parece, os mecanismos de financiamento eleitoral, fundamentais nas chances de sucesso eleitoral, têm sido outro obstáculo importante à ascensão desses grupos e pautas (BUENO; DUNNING, 2017; CAMPOS; MACHADO, 2015). Até a proibição em 2015 de doações de pessoas jurídicas, as empresas privadas tendiam a destinar recursos às candidaturas com maiores chances de vitória, o que provavelmente prejudica candidatos e candidatas de grupos subalternos. Estes não podem contar com as tradicionais redes consolidadas de financiamento e sofrem o efeito adicional do preconceito, já que sua sub-representação política atual é vista como sinal de poucas chances eleitorais futuras, raciocínio que reproduz tal desigualdade. Uma agenda de pesquisa ainda a ser explorada tem a ver com os impactos nas candidaturas pretas e pardas da proibição do financiamento por parte de empresas.

Outra característica do nosso sistema eleitoral-partidário que vem limitando a ascensão política de não brancos se refere à possibilidade de lançar um número alto de candidaturas, expediente utilizado para inflar artificialmente o quociente eleitoral. No sistema proporcional de lista aberta, a distribuição de cadeiras nos legislativos leva em conta o montante total de votos recebidos por uma coligação que tenderá, portanto, a lançar o maior número possível de candidatos. Se isso, por um lado, serve de incentivo à multiplicação de candidaturas, serve também para o investimento partidário apenas naquelas mais tradicionais e promissoras (CAMPOS; MACHADO, 2017). Por consequência, o percentual de candidaturas pretas e pardas nas

eleições para os legislativos municipais, por exemplo, costuma ser próximo àquele da população nacional, mas o mesmo não vale para as candidaturas competitivas, em sua maioria brancas. Novamente, o filtro de exclusão fundamental parece ocorrer antes das eleições.

Contudo, não é possível ignorar que o afastamento das elites políticas negras dos partidos – e consequentemente da representação política – refletiu, em alguma medida, a já mencionada consolidação de canais alternativos de participação na burocracia e nos conselhos estatais. A Constituição de 1988 criou inúmeros mecanismos institucionais que permitiram aos movimentos negros organizados incidir sobre políticas públicas para além das vias eleitorais, seja pela incorporação de lideranças nos escalões intermediários da administração de alguns municípios e estados, seja a partir dos chamados conselhos participativos criados na década 1990 (RIOS, 2014, p. 173-8). Em um mapeamento publicado em 2001, Rosana Heringer detectou mais de 124 ações ou iniciativas organizadas de combate ao racismo e às desigualdades raciais em dez capitais brasileiras, dentre cursos, oficinas, campanhas, eventos, leis etc. (HERINGER, 2001). Apesar de a maioria dela ser oriunda de organizações não governamentais, a autora já destaca "um número significativo de ações governamentais, nos diversos níveis" (HERINGER, 2001), muitas delas em articulações a coletivos dedicados à causa.

Outro dado relevante da pesquisa, que anteciparia a tônica dos debates vindouros, era a concentração das iniciativas estudadas nas áreas de educação e trabalho (HERINGER, 2001). Logo, não foi gratuito que o tema das ações afirmativas dominasse a agenda de debate sobre as desigualdades raciais a partir dos anos 2000 (CAMPOS; FERES JÚNIOR; DAFLON, 2013). Além de refletir o tecido associativo então existente, o debate foi fomentado pelas pressões internacionais e a sua agudização após a realização de *III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância*, patrocinada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2001 na cidade sul-africana de Durban (ALVES, 2002; HERINGER, 2002). A comitiva brasileira na Conferência contava com participação massiva de lideranças do movimento negro (SANTOS, 2009), o que garantiu a eleição de uma de suas integrantes, Edna Roland, como relatora

geral do evento (PEREIRA, 2003) e a posterior inclusão no relatório final da exigência de que o Brasil tomasse providências mais incisivas contra a discriminação e as desigualdades raciais.

Ações afirmativas raciais já haviam sido aventadas pelo governo federal brasileiro no mínimo desde 1996, quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso, organizou o seminário internacional *Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos* sob os auspícios da Secretaria dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça (SOUZA, 1997). Mas é só durante os anos 2000 que diversas instituições de ensino superior e governos estaduais adotaram medidas desse gênero, de início de forma autônoma e, depois, em conformidade com a Lei Federal n. 12.711 de 2012, que instituiu cotas socioeconômicas e raciais em todas universidades federais (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013). Nesse ínterim, várias outras políticas públicas com corte racial foram instituídas ou consolidadas como o Programa Brasil Quilombola (2004) e a Política Nacional de Saúde para a População Negra (2009). Essas respostas do sistema político à questão racial resultam de complexos e plurais encaixes institucionais entre Estado e organizações da sociedade (LAVALLE et al., 2019). Ademais, os planos local, nacional e internacional estão quase sempre presentes nesses domínios de contato, o que coloca desafios importantes a uma agenda de pesquisa ainda em realização.

Considerações finais

A relação entre raça e política no Brasil mudou substantivamente nas últimas quatro décadas. Depois de anos de forte perseguição pela Ditadura Militar, o movimento negro se reestruturou e hoje é composto por uma miríade de organizações com diferentes áreas de atuação. Mais recentemente, uma reemergência de coletivos trouxe novos problemas e questões para a militância tradicional, evidenciando o vigor dessa pauta. Ainda que de forma complexa e não linear, o Estado brasileiro problematizou o discurso da democracia racial, narrativa oficial no mínimo desde o Estado Novo e hegemônica até o pós-constituinte. Tais movimentos conseguiram in-

fluenciar não apenas o debate nacional em torno da questão racial, mas também sensibilizar organismos internacionais que tiveram papel central na expansão e aprofundamento das políticas com corte racial. Tudo isso se articulou a e se serviu de novos e rebuscados diagnósticos sociológicos sobre a existência e o alcance do racismo na estruturação e permanência de nossas desigualdades.

Mas se a politização da questão racial brasileira só avançou nesse período, as pesquisas produzidas pela Ciência Política dedicadas a entender esse processo, seus limites e potencialidades, não avançaram na mesma intensidade. As desigualdades raciais vêm sendo pensadas de diversas perspectivas e através da interface com diferentes esferas da vida social. Porém, pouca atenção vem sendo dada à interface entre movimento negro e o sistema político, aos mecanismos que determinam a sub-representação política de pretos e pardos, os obstáculos à penetração de elites negras na burocracia estatal etc (CAMPOS; LIMA; GOMES, 2018, p. 211).

Daí a importância da formação de uma agenda de pesquisa sobre a interface entre raça e política formal, mas sem descurar das contribuições acumuladas sobre o tema, ainda que pouco numerosas. Se a raça frequentou os trabalhos dos primeiros esforços no âmbito da sociologia política e da ciência política brasileira (OLIVEIRA, 2002), tal agenda sempre encontrou dificuldades de se perenizar, sendo as razões para tal um objeto em si de pesquisa (RODRIGUES; MONAGREDA; PORTO, 2017). Sobretudo a partir das reflexões de Bolívar Lamounier (1968) e Amaury Souza (1971), reconstruímos uma agenda de pesquisa sobre raça e política formal preocupada com três problemas politcológicos fundamentais: (a) em que medida as desigualdades e discriminações raciais levam à formação de preferências e atitudes políticas distintas na população vítima delas; (b) quais os efeitos dessas diferenças na articulação de ações coletivas especificamente orientadas contra tais assimetrias e (c) quais os limites e respostas do sistema político a essa militância.

Além de poucas, as pesquisas sobre a existência de preferências e atitudes políticas específicas a pretos e pardos são inconclusivas e metodologicamente fragmentadas. Algumas sugerem ter havido orientações específicas de uma perspectiva racial, mesmo quando

isoladas variáveis intervenientes como classe, nível educacional, local de moradia etc. Contudo, seu raio costuma ser local e os modelos estatísticos utilizados pouco dialogam entre si. Outras indicam não haver resíduos significantes o suficiente para falar em comportamentos políticos particulares à população preta e parda, mas raramente dialogam ou refutam metodológica ou substantivamente aqueles estudos que chegam a conclusões contrárias. Portanto, trata-se de uma senda ainda aberta para novos estudos. Embora o campo de estudos sobre movimentos negros e/ou antirracistas seja um dos mais produtivos das Ciências Sociais (CAMPOS; LIMA; GOMES, 2018, p. 211), são ainda poucos os trabalhos dedicados aos múltiplos encaixes entre eles e a política formal. Parte disso se deve ao fato de que os movimentos negros pós-constituinte se afastaram, ao menos nominalmente, dos partidos políticos, optando por outros canais de influência estatal. É nessa interface entre sistema político e sociedade que podem ser observados os potenciais e as restrições das respostas construídas no âmbito do Estado às demandas antirracistas, traduzidas em um sem número de medidas e políticas públicas.

Sem entrar no mérito sobre os alcances e limites dessas políticas com recorte racial, parece razoavelmente consensual que a entronização da questão racial pós-1988 foi mais bem-sucedida pelos mecanismos de participação institucional do que pelas vias eleitorais ou partidárias de representação política. Pode-se dizer que essa foi a tônica no período entre a abertura plasmada pela Carta de 1988 e a consolidação das ações afirmativas e demais políticas raciais a partir dos anos 2000. Resta questionar se tal estratégia preponderará neste momento em que as vias tradicionais de comunicação entre Estado e sociedade se fecham e quando as políticas raciais são ameaçadas. Embora as eleições de 2018 tenham computado um crescimento leve das candidaturas e sucesso eleitoral de pretos e pardos, ainda é cedo para afirmar uma reorientação da militância na direção dos partidos políticos. Fato é que a estrutura de oportunidade políticas no país para a militância antirracista deve passar por mudanças profundas, o que demandará não apenas mais investimento políticos por parte dos movimentos sociais, mas também mais reflexão acadêmica.

Referências

ALVES, J. A. A Conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de todos. **Rev. Bras. de Pol. Inter.,** v. 45, p. 198-223, 2002.

ANDREWS, G. R. **Afro-Latin America**: 1800-2000. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BAIRROS, L. Orfeu e poder: uma perspectiva afro-americana sobre a política racial no Brasil, afro-asiáticos. **Centro de Estudos Afro-Orientais**, Universidade Federal da Bahia, v. 17, p. 173-86, 1996.

BERQUÓ, E. Como se casam brancos e negros no Brasil. In: LOVELL, P. (ed.). **Desigualdade no Brasil contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG, 1991.

BERQUÓ, E.; ALENCASTRO, L. F. de. A Emergência do Voto Negro. **Novos Estudos,** v. 33, p. 77-88, 1992.

BLACK, E.; BLACK, M. The Wallace Vote in Alabama: a multiple regression analysis. **The Journal of Politics**, v. 35, n. 3, p. 730-736, 1973.

BUENO, N.; DUNNING, T. Race, resources, and representation: evidence from Brazilian politicians. **World Politics**, v. 69, n. 2, p. 327-365, 2017.

BULLOCK III, C. The election of blacks in the south: preconditions and consequences. **Am. Jour. of Pol. Scien.**, v. 19, n. 4, p. 727-739, 1975.

CAMPOS, L. A. Socialismo moreno, conservadorismo pálido? Cor e recrutamento partidário em São Paulo e Rio de Janeiro nas Eleições de 2012. **Dados,** v. 58, n. 3, p. 689-719, 2015.

CAMPOS, L. A.; FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T. Administrando o debate público: O Globo e a controvérsia em torno das cotas raciais. **Rev. Bras. de Ciên. Pol**., n. 11, 2013.

CAMPOS, L. A.; LIMA, M.; GOMES, I. Os estudos sobre relações raciais no Brasil: uma análise da produção recente (1994-2013). In: MICELI, S.; MARTINS, C. B. (Ed.). **Sociologia brasileira hoje II**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2018. p. 1999-234.

CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. **Rev. Bras. de Ciên. Pol**., n. 16, p. 121-51, 2015.

CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. **Revista de Sociologia e Política,** v. 25, n. 61, p. 125-42, 2017.

CASTRO, M. M. M. Raça e comportamento político. **Dados**, v. 36, n. 3, p. 469-91, 1993.

CODATO, A.; LOBATO, T.; CASTRO, A. O. Vamos lutar, parentes! As candidaturas indígenas nas eleições de 2014 no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 93, e329302, 2017.

COSTA, S. **Dois Atlânticos**: teoria social, antirracismo, cosmopolitismo. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

CHO, Y. H. Racial olarization: bloc voting in Cleveland elections. **Journal of Black Studies**, v. 4, n. 4, 1974.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa,** v. 43, n. 148, p. 302-27, 2013.

FERNANDES, F. **A integração do negro à sociedade de classes**. São. Paulo: Universidade de São Paulo, 1964.

FIGUEIREDO, A.; GROSFOGUEL, R. Racismo à brasileira ou racismo sem racistas: colonialidade do poder e negação do racismo no espaço universitário. **Sociedade e Cultura**, v. 12, n. 2, p. 223-234, jul./dez., 2009.

GUIMARÃES, A. S. A questão racial na política brasileira (os últimos quinze anos). **Tempo Social,** v. 13, n. 2, p. 121-42, 2001.

GUIMARÃES, A. S. Baianos e paulistas: duas "escolas" de relações raciais? **Tempo Social**, v. 11, n. 1, p. 75-95, 1999.

HANCHARD, M. **Orpheus and power**: the movimento negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil 1945-1988. Princeton: Princeton University Press, 1994.

HASENBALG, C. A. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

______. **Race and socioeconomic inequalities in Brazil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1983.

HASENBALG, C. A.; SILVA, N. V. **Industrialização, emprego e estratificação social no Brasil**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1984.

HELLWIG, D. **African-American reflections on Brazil's racial paradise**. Philadelphia: Temple University Press, 1992.

HERINGER, R. Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**, v. 23, n. 2, 2001.

______. **Ação afirmativa no Brasil**: desafiando mitos no contexto pós-Durban. p. 19, 2002.

HIRSCH, H.; DONOHEW, L. A note on negro-white differences in attitudes toward the Supreme Court. **Social Science Quarterly**, v. 49, n. 3, p. 557-562, 1968.

HTUN, M. From racial democracy to affirmative action: changing state policy on race in Brazil. **Latin American Research Review,** v. 39, n. 1, p. 60-89, 2004.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

KARNIG, A. Black resources and city council representation. **The Journal of Politics**, v. 41, n. 1, p. 134-149, 1979.

KELLER, E. J. The impact of black mayors on urban policy. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 439, n. 1, p. 40-52, 1978.

KUKLINSKI, J. Constituency opinion: a test of the surrogate model. **The Public Opinion Quarterly**, v. 41, n. 1, p. 34-40, 1977.

LAMOUNIER, B. Raça e classe na política brasileira. **Cadernos Brasileiros,** v. 2, n. 45, p. 39-50, 1968.

LAVALLE, A. G. et al. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: LAVALLE, A.; CARLOS, E. et al (Ed.). **Movimentos sociais e institucionalização**: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. p. 21-88.

MACHADO, F. V.; RODRIGUES, C. Movimentos negros e LGBT no Governo Lula: desafios da institucionalização segmentada. In: MACHADO, F. V.; MASSOLA, G. et al (Ed.). **Estado, ambiente e movimentos sociais**. Florianópolis: ABRAPSO, Edições do Bosque, 2015. p. 22-45.

MENEGUELLO, R.; MANO, M. K.; GORSKI, C. Alguns condicionantes do déficit representativo de mulheres e negros na política. In: MENEGUELLO, R.; SPECK, B. W. et al (Ed.). **Mulheres e negros na política**: estudo exploratório sobre o desempenho eleitoral em quatro estados brasileiros. Campinas: Centro de Estudos de Opinião Pública, 2012. p. 5-66.

MITCHELL, G. Identidade coletiva negra e escolha eleitoral no Brasil. **Opinião Pública,** v. 15, n. 2, p. 273-305, 2009.

MOTTA, R. Paradigmas de interpretação das relações raciais no Brasil. **Estud. Afro-asiáticos,** v. 38, p. 113-33, 2000.

MOUFFE, C. **On the political**. Taylor & Francis Group, 2005.

OLIVEIRA, C. L. P. O negro e o poder no Brasil: os negros candidatos a vereador em Salvador, em 1988. **Cadernos do CRH**, n. Suplemento, p. 94-116, 1991.

______. O negro e o poder no Brasil: uma proposta de agenda de pesquisa. **Caderno CRH**, n. 36, p. 49-67, 2002.

PEREIRA, A. M. Um raio em céu azul: reflexões sobre a política de cotas e a identidade nacional brasileira. **Estudos Afro-asiáticos,** v. 25, n. 3, p. 463-82, 2003.

PINTO, R. P. **O movimento negro em São Paulo**: luta e identidade. São Paulo: UEPG e Fundação Carlos Chagas, 1993.

PRANDI, R. Raça e voto na eleição presidencial de 1994. **Estudos Afro-asiáticos**, n. 30, p. 61-78, 1996.

RIOS, F. O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010). **Lua Nova**, n. 85, p. 41-79, 2012.

______. **Elite política negra no Brasil**: relação entre movimento social, partidos políticos e Estado. 2014. (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. Antirracismo, movimentos sociais e Estado (1985-2016). In: LAVALLE, A. G.; CARLOS, E. et al (Ed.). **Movimentos sociais e institucionalização**: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. p. 255-84.

RODRIGUES, C. **Afro-latinos em movimento**: protesto negro e ativismo institucional no Brasil e na Colômbia. Curitiba: Appris, 2020.

RODRIGUES, C.; MONAGREDA, J.; PORTO, N. Estudos sobre raça, racismo e etnicidade na Ciência Política brasileira: uma análise do campo a partir de seu estado da arte. 41º Encontro Anual da Anpocs, 2017. Anpocs. Caxambu-MG 2017. **Anais...**, 2017.

ROSEMBERG, F. Segregação Espacial na Escola Paulista. In: LOVELL, P. (ed.). **Desigualdade no Brasil contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG, 1991.

SANSONE, L. Um campo saturado de tensões: o estudo das relações raciais e das culturas negras no Brasil. **Estud. Afro-asiáticos,** v. 24, n. 1, p. 5-14, 2002.

SANTOS, J. **Cotas nas universidades**: análise dos processos de decisão. Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais da UFBA, 2012.

SANTOS, M. A. Política negra e democracia no Brasil contemporâneo: reflexões sobre os movimentos negros. In: HERINGER, R.; PAULA, M. (Ed.). **Caminhos convergentes**: estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll e ActionAid, 2009. p. 227-58.

SAWYER, M. Q. **Racial politics in post-revolutionary Cuba**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

SCHMITT, C. **The concept of the political**. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1976.

SEARS, D. Black attitudes toward the political system in the aftermath of the watts insurrection. **Midwest Journal of Political Science**, v. 13, n. 4, p. 515-544, 1969.

SILVA, G. Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul. **Tempo Social,** v. 18, p. 131-65, 2006.

SILVA, N. V. Updating the cost of not being white in Brazil. In: HASENBALG, C. A. (Ed.). **Race and socioeconomic inequalities in Brazil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 13, 1983.

SOARES, C. G. **Raça, classe e cidadania**: a trajetória do debate racial no Partido dos Trabalhadores (1980-2003). 2009. (Doutorado). Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Campinas, Campinas.

SOTERO, E. **Representação política negra no Brasil pós-Estado Novo**. Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade de São Paulo, 2015.

SOUZA, A. Raça e política no Brasil urbano. **Revista de Administração de Empresas,** v. 11, n. 4, p. 61-70, 1971.

SOUZA, J. Multiculturalismo, racismo e democracia: por que comparar EUA e Brasil?. In: SOUZA, Jessé (Ed.). **Multiculturalismo e racismo**: uma comparação Brasil-Estados Unidos: Paralelo 15, 1997. p. 23-38.

WRIGHT JR., G. Racism and welfare policy In America. **Social Science Quarterly**, v. 57, n. 4, p. 718-730, 1977.

A coletânea mapeia as principais teorias desenvolvidas pela Ciência Política na análise do caso brasileiro em suas diversas dimensões: das instituições à participação política e social, das elites ao pensamento político, da opinião pública a questões de raça e de gênero, das políticas públicas às políticas externa e internacional. Sem descuidar das especificidades e do legado histórico que fazem do país também uma experiência singular, o livro serve ao duplo propósito de oferecer um mapeamento das principais características do Brasil como caso concreto, bem como do conjunto das teorias produzidas a seu respeito, em diálogo com outras trazidas de outros contextos. Essa obra coletiva não retrata apenas o estágio atual da Ciência Política, mas também interage com outras disciplinas e alcança o público mais amplo e interessado na discussão sobre a política brasileira em seus múltiplos aspectos.